

CH
XC 11
1998
151

Copyright
Publication

3 1761 11972300 5



House of Commons
Canada

INTERNATIONAL CHILD ABDUCTION: ISSUES FOR REFORM

**Fourth Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade**

**First Report of the Sub-Committee on Human Rights
and International Development**

**Bill Graham, M.P.
Chair of the Committee**

**Colleen Beaumier, M.P.
Chair of the Sub-Committee**

April 1998

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bill Graham

VICE CHAIRS

Colleen Beaumier

INTERNATIONAL CHILD ABDUCTION: ISSUES FOR REFORM

Sen. Arlen Specter

John Dingell

Andre Spence

John Corson

Walter Cohen

Raymond

Carlson

Ted W. Wilkey

Glenn P. Smith

Charles F. Smith

William H. H. H.

Edward R. R.

William H. H. H.

William H. H. H.

**Fourth Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Trade**

**First Report of the Sub-Committee on Human Rights
and International Development**

Chair of the Committee

Bill Graham, M.P.

Chair of the Committee

Colleen Beaumier, M.P.

Chair of the Sub-Committee

April 1998

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bill Graham

VICE-CHAIRS

Colleen Beaumier

Bob Mills

MEMBERS

Sarkis Assadourian

Jean Augustine

André Bachand

John Cannis

Maud Debien

Raymonde Folco

Gurmant Grewal

Ted McWhinney

Denis Paradis

Charlie Penson

Julian Reed

Svend Robinson

Benoît Sauvageau

Bob Speller

Daniel Turp

STAFF

Janice Hilchie

Clerk of the Committee

Gerald Schmitz and James Lee

Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

SUB-COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Colleen Beaumier

MEMBERS

Jean Augustine
Paul Bonwick
Claudette Bradshaw
Maud Debieu

Raymonde Folco
Keith Martin
Svend Robinson
Diane St-Jacques

OTHER MEMBER WHO PARTICIPATED IN THIS STUDY

Bob Mills

STAFF

Janice Hilchie
Clerk of the Sub-Committee

Patricia Bégin and Gerald Schmitz
Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

THE STANDING COMMITTEE OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(1), your Committee established a Sub-Committee on Human Rights and International Development and assigned it the responsibility of examining matters relating to the promotion of and respect for international human rights and the achievement of sustainable human development goals.

The Sub-Committee examined the issue of international child abductions and submitted its First Report to the Committee.

Your Committee adopted the report which is as follows:

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
CHAIR'S FOREWORD	1
LIST OF RECOMMENDATIONS	3
INTRODUCTION	7
EXTENT AND PROFILE OF INTERNATIONAL PARENTAL ABDUCTIONS	8
Recommendation 1	10
THE HAGUE CONVENTION ON THE CIVIL ASPECTS OF INTERNATIONAL CHILD ABDUCTION	10
A. Description of the Convention.....	10
B. Shortcomings of the Convention.....	12
Recommendation 2	14
C. Broader Adoption of the Convention.....	14
Recommendation 3	15
INTERNATIONAL CHILD ABDUCTIONS TO NON-HAGUE COUNTRIES	15
Recommendation 4	16
CANADIAN RESPONSES TO CHILD ABDUCTION: CURRENT AND PROPOSED ...	17
A. Current Responses.....	17
1. <i>Canada's Missing Children's Registry</i>	17
2. <i>Police Intervention</i>	18
Recommendation 5	20
Recommendation 6	21
Recommendation 7	21
3. <i>Extradition</i>	21
Recommendation 8	22
4. <i>Passport Control</i>	22
Recommendation 9	23

5. <i>Custody Orders</i>	23
Recommendation 10	23
B. Proposed Responses	24
1. <i>Border Controls</i>	24
Recommendation 11	24
2. <i>Restriction of International Travel</i>	24
Recommendation 12	25
3. <i>Financial Assistance</i>	25
Recommendation 13	26
4. <i>Sharing of Information and Expertise</i>	26
Recommendation 14	26
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	27
APPENDIX A - LIST OF WITNESSES	29
APPENDIX B - LIST OF SUBMISSIONS	31
MINUTES OF PROCEEDINGS	33

CHAIR'S FORWARD

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade is mandated to review a multitude of issues, including trade, aid, treaties, peace, international security, human rights and evolving foreign crises. In an effort to further refine the focus of the Committee, two sub-committees, the Sub-Committee on Human Rights and International Development and the Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment, were formed in 1997.

Shortly after its inception, the Sub-Committee on Human Rights and International Development conducted hearings on the disturbing issue of international child abduction. The Sub-Committee endeavoured to see as many witnesses as possible, while at the same time ensuring that a report was prepared in a timely fashion. We structured the hearings to include parents, attorneys, private search firms, non-governmental organizations, law officers and departmental officials.

Sadly, in spite of the Hague Convention, there are still insurmountable obstacles for parents seeking the return, from countries outside of Canada, of their abducted children. Whether the abductions are to countries which are signatories of the Hague Convention or not, the plight of the victimized parent is one of extreme frustration and all too often ends in despair.

In addition to the numerous verbal presentations, the Sub-Committee on Human Rights and International Development was provided with several written submissions, which were very helpful in the compilation of this report. The compelling personal and written accounts of victims clearly demonstrate the need for government action. While recognizing that there is no immediate solution to the elimination of child abductions, we, as Members of Parliament, have undertaken to recommend measures which will help to minimize the successful abduction of a child to another country.

The Sub-Committee wishes to thank everyone who took the time and the effort to participate in these worthwhile sessions.

On behalf of all Sub-Committee Members, I would like to offer special thanks to Researchers Patricia Bégin, James Lee and Gerald Schmitz and to Clerk Janice Hilchie and the Sub-Committee staff Caroline Martin and Diane Lefebvre for their diligence and dedication.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The Sub-Committee recommends that officials of the Missing Children's Registry, the federal central authority, the Department of Foreign Affairs and International Trade and the provincial and territorial central authorities, work with the Canadian Centre for Justice Statistics and other individuals and organizations with recognized expertise in child abduction, family law and family violence to develop consistent and informed data from the Missing Children's Registry's national database on domestic and international parental abductions. The Sub-Committee further recommends that the Canadian Centre for Justice Statistics prepare an annual report on the subject.

RECOMMENDATION 2

The Sub-Committee recommends that Government of Canada officials, in consultation with the provinces and territories, raise and examine delays in proceedings, quality of legal representation and compliance with the provisions of the Hague Convention at the next meeting of the Special Commission to review the operation of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*.

RECOMMENDATION 3

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada ensure that the issue of international child abductions and the need to widen the network of countries that are signatories to the Hague Convention are on the official agenda of bilateral and multilateral meetings attended by non-Hague states.

RECOMMENDATION 4

The Sub-Committee recommends that Canada continue to negotiate bilateral treaties with countries that have not become signatories to the Hague Convention. Wherever possible, such treaties should contain provisions imposing legal obligations, similar to those in the Hague Convention, on the signatory countries.

RECOMMENDATION 5

The Sub-Committee recommends that the Solicitor General, in consultation with the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police (CACP), provincial and territorial ministers responsible for law enforcement and accredited search agencies, establish a working group to review police training, policies and procedures concerning the investigation of missing

children with a view to improving current police responses to reports of child abduction. As part of the overall review, the Sub-Committee further recommends that the federal, provincial and municipal law enforcement agencies take the reforms proposed by this Report fully into account in developing police training curricula and promoting a stronger awareness among officers and recruits of their role in preventing international child abductions.

RECOMMENDATION 6

The Sub-Committee recommends that the Solicitor General, in consultation with the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police (CACP) and provincial and territorial ministers responsible for law enforcement, establish a working group to develop a mandatory policy directing police officers to report suspected child abductions to the Missing Children's Registry and to enter missing children reports on the Canadian Police Information Centre (CPIC).

RECOMMENDATION 7

The Sub-Committee recommends that the Federal/Provincial/Territorial Family Law Policy Committee consult with those with experience with parental child abduction cases with a view to amending section 283 of the *Criminal Code* to provide the courts with clearer guidance as to the criminal nature of parental abductions in the absence of a custody order.

RECOMMENDATION 8

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada enter into discussions with countries with which it has negotiated an extradition treaty in order to encourage them to recognize that parental child abduction is a criminal offence whose commission should be subject to an extradition order.

RECOMMENDATION 9

The Sub-Committee recommends that officials of the Passport Office, in consultation with those who have experience with international parental abduction cases, including accredited search agencies and family law lawyers, review existing measures for processing passport applications for children and examine options with a view to strengthening such procedures.

RECOMMENDATION 10

The Sub-Committee recommends that the Federal/Provincial/Territorial Family Law Policy Committee, in consultation with the Barreau du Québec and the Canadian Bar Association, examine additional measures that family courts could undertake in custody and divorce proceedings in order

to prevent international child abductions, such as restricting travel where appropriate and/or requiring parties to surrender all passports to the court while a child is in their care.

RECOMMENDATION 11

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada negotiate bilateral agreements with other foreign jurisdictions with a view to promoting inter-country training related to “best practices” followed at border crossings to identify and respond to international child abductions.

RECOMMENDATION 12

The Sub-Committee recommends that the Minister of Transport, in consultation with the provinces and territories, officials from “Our Missing Children” Program and the airline industry, review the feasibility of creating a process for verifying documentary proof that both parents have agreed to international travel of children under 16 years of age before airline tickets are issued. We further recommend that the consultation lead to the development of a specialized program for training security and airline staff to identify and respond to possible child abductions.

RECOMMENDATION 13

The Sub-Committee recommends that the federal Minister of Justice undertake discussions with provincial and territorial ministers responsible for justice to establish a cost-shared fund for expenses related to travel and legal services to assist parents in need whose children have been parentally abducted from Canada and taken across international borders.

RECOMMENDATION 14

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada, in consultation with the provinces and territories, establish an annual conference to bring together key players in international parental abductions from across the country to share information and expertise, educate and search for solutions to international child abductions. Players would include, but not be limited to the “Our Missing Children” Program, law enforcement, family court judges, the family law sections of the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec, non-governmental search agencies, and government officials responsible for the implementation of the Hague Convention.

INTRODUCTION

Growth in immigration, international tourism and global business travel has provided the context for relationships and marriages between people of different nationalities and cultures. These trends have developed alongside other economic and social phenomena such as an expanding globalized economy, rising divorce rates and increasing reported incidence of domestic violence. All have contributed to the problem of international parental abductions of children.

According to research findings and witnesses who appeared before this Sub-Committee, when marriages and co-parenting relationships break down, children who are denied access to both parents suffer significant emotional stress and psychological damage. Family, friends, routines and familiar places and language are well established as being fundamental to a child's sense of safety and security. A child abducted by a parent and taken to a foreign country faces a culture, language and living arrangements that differ significantly from what he or she has been accustomed to; the effects of such social dislocation on the child can be profound. Moreover, the psychological impact of displacement and separation from the absent parent is often manifested in expressions of anger, fear, despair, loss and confusion. This is particularly true where the child is older (i.e. of school age), abducted for a long period of time, abused, or being frequently moved to different locations by the abducting parent to avoid detection.¹ In light of these effects, many believe that parental child abduction is a violation of children's rights and a form of child abuse.

Agnes Casselman, Executive Director of International Social Service Canada, a non-profit organization providing inter-country social work liaison services to children and families in difficulty, agrees:

International child abduction is the most serious violation of a child's rights. Children are the chief victims of child abduction. However, in the end, everyone loses. We need to continue to work diligently to find solutions at the national and international levels to ensure the basic rights of children are protected and preserved. (3 December 1997, p. 9)

A parent whose child has been abducted by the other parent is also a victim. The traumatic consequences for searching parents, cogently and passionately articulated by those who testified before us, include a deep sense of loss, frustration and intense anxiety about their child's physical safety and emotional well-being (10 December 1997). Research studies have confirmed these effects and related problems, such as disturbed sleep, despair, fear, loneliness, depression, and helplessness.² As Amy Lewis, a parent whose child was abducted by his father to the United States, stated in her written submission, "for a parent and child who are separated, even a day can seem an eternity".

¹ For an overview and summary of research findings on the impact of parental abduction on the abducted child see J. Kiedrowski, C.H.S. Jayewardene, M. Dalley, *Parental Abduction of Children: An Overview and Profile of the Abductor*, Royal Canadian Mounted Police, Ottawa, October 1994, p. 22-25.

² For an overview and summary of research on the impact of parental abduction of children on the searching parent, see *Ibid*, p. 26-27.

Moreover, in addition to the emotional fallout from the abduction, the searching parent often endures significant financial hardship, as will be discussed later in this Report.

The Sub-Committee has explored the many dimensions of international child abduction. Over a period of four months, from November 1997 to February 1998, it heard and received written submissions from parent victims, non-governmental search agencies, legal practitioners, government officials, and law enforcement authorities. This Report highlights the seriousness of the issue and some problems with current responses to it. While we recognize that the best systems will never prevent all abductions from occurring, we recommend measures to prevent some disaffected parents from abducting their children across international borders and, in cases where a parent has succeeded in doing so, strategies to facilitate the repatriation of the abducted child to his or her country of habitual residence.

The Members of this Sub-Committee hope, in light of our findings and recommendations, that the government will elevate the issue of international child abduction to a more prominent place on the national and international policy agenda and that public, professional and government support will be mobilized for national, bilateral and multilateral reforms to promote and protect the best interests of children.

EXTENT AND PROFILE OF INTERNATIONAL PARENTAL ABDUCTIONS

Currently, the scope and nature of parental abduction cases in this country are unknown. Precise figures on the number of Canadian children who have been abducted by a parent and taken across national borders and case analyses producing profiles of abduction situations and comparisons between international and domestic abductions, as we discovered, are not available.

In its 1996 annual report on Canada's missing children, the RCMP Missing Children's Registry reported a total of 409 missing children who were the victims of a parental abduction.³ This number reflects cases reported to the police that were entered into the Canadian Police Information Centre (CPIC) system as involving missing children. The number of parentally abducted children reported by the Registry from 1992 to 1996 is fairly constant; in other words, there have been no significant increases or decreases in the incidence of such reports over the past five years. Unfortunately, the Registry does not break down the cases of parental abduction into international and domestic categories. Moreover, it does not include parental abductions that were not reported to police. We learned that an unknown number of searching parents hire a lawyer and use the civil courts to attempt to bring their children home. Such cases would not show up in the Missing Children's Registry.

Another source of data is through the database of the Uniform Crime Reporting Survey (UCR) which includes crimes reported to law enforcement agencies across Canada. In 1996, a total of 602 attempted and completed parental abduction offences were reported to police (each offence or incident is equal to one victim). Of the 602

³ Royal Canadian Mounted Police, *1996 Annual Report on Canada's Missing Children*, Missing Children's Registry, Ottawa, Figure 2, p. 4.

children, 374 were taken in contravention of a custody order and 228 were taken where there was no custody order in effect.⁴ These data do not distinguish between international and domestic parental abductions of children.

The central authorities under the Hague Convention (discussed below) are yet another source of data on child abductions. Between 1993 and 1996, central authorities in Canada were involved in 145 cases seeking the return of 209 children *from* Canada (incoming cases) and 173 cases seeking the return of 232 children *to* Canada (outgoing cases).⁵ These data must be treated with caution, we were told by Sandra Zed Finless, of the Department of Justice, because the provincial and territorial central authorities, which collect data on the number of requests they deal with under the Hague Convention, have different systems for collecting statistics. And, as is described below, a parent can file an application under the Convention in the country from which or to which the child has been taken. Central authorities in Canada only report cases filed with their offices.

Susan Armstrong suggested that the Department of Foreign Affairs and International Development should prepare an annual report detailing, by year and province, the incidence of international child abductions from Canada, the countries to which Canadian children have been abducted (where known), and the length of time the children have been missing (3 December 1997, p. 11). We would add to this wish list, a detailed analysis of cases.

For example, our examination of this issue largely focused on measures to prevent the cross-border abduction of children by parents. According to what we heard, such unilateral action violates the right of a child to have contact with both parents and the right of a parent to participate in his or her child's upbringing. Yet, we are aware that there may be cases in which the child's safety has motivated the abducting parent. Is there a relationship between child abduction and child protection? Is child abduction justified if it is motivated by a parent's desire to protect the child from abuse or neglect by the other parent? To answer these and other related research questions on the parameters of international child abduction, we need detailed information about abductors and the circumstances surrounding abduction events in this country. An in-depth analysis of the case files in the Missing Children's Registry would contribute significantly toward broader understanding of this tragic situation. Dr. Marlene Dalley, a Canadian expert on missing children and parental abductions, underscored the weak and inconsistent nature of data on parental abduction in this country and the need for in-depth analysis of the files maintained by the Missing Children's Registry.

Providing some consistent facts on the extent and nature of international child abductions, we believe, would enhance societal recognition and understanding of the problem and assist policy makers and investigators.

⁴ Statistics Canada, *Uniform Crime Reporting Survey*, Canadian Centre for Justice Statistics, Ottawa, 1996.

⁵ Data collected for the 3rd Special Commission Meeting held 17-21 March 1997.

RECOMMENDATION 1

The Sub-Committee recommends that officials of the Missing Children's Registry, the federal central authority, the Department of Foreign Affairs and International Trade and the provincial and territorial central authorities, work with the Canadian Centre for Justice Statistics and other individuals and organizations with recognized expertise in child abduction, family law and family violence to develop consistent and informed data from the Missing Children's Registry's national database on domestic and international parental abductions. The Sub-Committee further recommends that the Canadian Centre for Justice Statistics prepare an annual report on the subject.

THE HAGUE CONVENTION ON THE CIVIL ASPECTS OF INTERNATIONAL CHILD ABDUCTION

A. Description of the Convention

Twenty years ago, in response to an increase in the number of parentally abducted children taken across borders, Canada initiated negotiations with some 30 other countries to search for an international remedy. This initiative led to the drafting of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*, by the Hague Conference on Private International Law. The Hague Convention, the only multilateral instrument providing assistance in the cross-border abduction of children, came into force on 1 December 1983.

In the words of Denis Kratchanov of the Department of Justice, the Convention is "based on the principle that the best interests of the children are met by ensuring their prompt return to the state of "habitual residence"" (20 November 1997, p. 2). To that end, each participating signatory to the Convention agrees to respect the rights of custody under the law of other state parties and to return an abducted child to legal custody in his or her pre-abduction country of residence. Establishing the validity of competing claims to custody is, by design, outside of the scope of the Convention. In other words, the merits of custody issues are matters for adjudication in the country from which the child was wrongfully removed. "Wrongful removal", i.e. removal without the consent of the other parent, of a child below the age of 16, typically by a non-custodial or joint-custodial parent with a background or upbringing in another country, is the precipitating incident. Among the Convention's objectives are to secure the swift return of children unilaterally taken to or from a foreign country, to promote cooperation among nations and among the competent authorities in their respective states, and to deter child abductions.

In Canada, since the provinces and territories have jurisdiction over child custody matters, provincial Attorneys General and/or Ministers of Justice and Territorial Departments of Justice are the designated "central authorities" responsible for the administration and enforcement of the Convention. They act as points of contact between "contracting states" (i.e. parties to the Convention) and assist parents wishing to invoke the

Hague Convention's provisions. A parent whose child has been abducted can file an application for return with either the central authority of the home country or that of the country where the child is located. Upon application, a central authority is mandated to take all appropriate measures to protect the interests of the custodial parent, discover the whereabouts of the wrongfully removed child, prevent harm to the child and secure his or her voluntary return. If required, the authority also initiates judicial or administrative proceedings to obtain the child's return. The Hague Convention allows four exceptions to its return requirements, including an exception if "there is grave risk that his or her return would expose the child to physical or psychological harm or otherwise place the child in an intolerable situation" (Article 13(b)).⁶

Central authorities in each participating state are involved in cases seeking the return of children abducted from their jurisdiction ("incoming cases") and the return of children abducted to their jurisdiction ("outgoing cases"). The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) is the designated federal central authority in Canada. It provides assistance to the provinces and territories and central authorities in other contracting states, as requested, and information and referrals to the public.

As of 9 October 1997, only 26 countries had ratified, accepted or approved the Hague Convention and 21 had acceded to it. As will be discussed later in this Report, none of the countries governed by Islamic law has as yet joined the Convention. The limited geographic reach of the Convention clearly compromises its international effectiveness.

Indeed, the Secretary General of International Social Service has referred to the Hague Convention as "a generous convention" that has produced "modest results".⁷ The latter conclusion is fuelled by statistics provided by central authorities on the occasion of the 1997 Special Commission to review the operation of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*; these show that "only about half of all international child abduction cases have been resolved".⁸ When compared with statistics on the outcome of child abduction cases involving non-Hague countries, however, these statistics suggest that the Convention is working, albeit imperfectly. For example, statistics on the outcomes of Hague and non-Hague cases in the United States show favourable resolution rates of 43% for incoming Hague cases and 40% for outgoing-Hague cases, compared with favourable rates of 20 to 25% for non-Hague cases.⁹

Our examination of child abductions across international borders did not include an in-depth review of the operation and effectiveness of the Hague Convention. However, witnesses highlighted certain of its shortcomings, discussed below, which we believe merit attention by Canada and other signatories to the Hague Convention.

⁶ Other exceptions are found in Articles 13, 13(a) and 20.

⁷ D. Ngabonziza, "Mediation in International Family Disputes," *International Symposium on Globalization of the Rights of the Child: The Role of the Hague Convention*, The Hague, 13 September 1997.

⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁹ L. Silberman, "Hague International Child Abduction Convention: A Progress Report," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 57, No. 3, summer 1994, p. 217.

B. Shortcomings of the Convention (Delay in Proceedings, Quality of Representation and Compliance with the Hague Convention's Provisions)

According to Heather Ritchie, a Canadian family lawyer who represents parents whose children have been abducted to both Hague and non-Hague countries, the administrative steps taken in some Hague countries can be "agonizingly slow" and cause undue delay. Time is of the essence, she told the Sub-Committee, because "[t]he best interests of a child may well be determined by where the child is and for how long, no matter what brought the child to that place" (10 December 1997, p. 2). Expediting the procedures of the Convention for the return of children was raised at the Second Meeting of the Special Commission to review the operation of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*, in 1993. It was concluded that:

Delay in legal proceedings is a major cause of difficulties in the operation of the Convention. All possible efforts should be made to expedite such proceedings. Courts in a number of countries normally decide on requests for return of a child on the basis only of the application and any documents or statements in writing submitted by the parties, without taking oral testimony or requiring the presence of the parties in person. This can serve to expedite the disposition of the case. The decision to return the child is not a decision the merits of custody.¹⁰

In his review of the Convention's successes and failures, Adair Dyer, of the Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law, found that states had varying approaches to the timing of proceedings. Some signatory countries maintain short and tight deadlines for hearings and appeals, thereby facilitating the quick return of children. Other states, however, have proceedings that lack urgency and tight deadlines. Despite the unevenness, Mr. Dyer found that "continuing efforts are being made to reduce the length of proceedings and therefore meet the Convention's objectives of rapid return of children."¹¹

The Convention has also come under criticism for failing to provide for high quality and vigorous legal representation in Hague countries. Many central authorities, we were told, lack sufficient human and financial resources. This situation directly affects the quality of legal services and the speed and effectiveness of the proceedings. Heather Ritchie stated:

I have to say that one of the big difficulties with using the Hague application is the limited quality of representation that the person will receive in the other country. It's a little difficult to ask a national in the other country who's on the equivalent of a legal aid retainer – just slightly above the poverty line in Canada – to actually make a strong representation with respect to the return of what may be perceived as a national child back to Canada. (10 December 1997, p. 2-3)

¹⁰ Cited in A. Dyer and S. Detrick, "Checklist of Issues to be Considered at the Third Meeting of the Special Commission to Review the Operation of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*", *Hague Conference on Private International Law*, January 1997, p. 10.

¹¹ A. Dyer, "The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction – Towards Global Cooperation: Its Successes and Failures", *The International Journal of Children's Rights* 1, 1993, p. 287-288.

The experience of Nancy White, a Canadian woman whose son was abducted on a family holiday in Greece by her then husband, a Greek national, is illustrative: "...[I] had this very unmotivated Hague-appointed lawyer, who didn't speak a word of English. He didn't really care what happened to me. So...we found two more lawyers." In her written submission to the Sub-Committee, Ms. White indicated that her parents had spent more than \$100,000 (including \$15,000 in translation fees alone) over a five-month period to get her and her son back to Canada from Greece, a Hague country. Moreover, after the Hague process had been initiated, her former husband filed for custody and the court set a hearing date. This action was in direct violation of Hague rules, which, as Heather Ritchie explained, prohibit the commencement of separate proceedings once an application under the Convention has been initiated. In the words of Nancy White, "no one seemed to know the rules" (10 December 1997, p. 8). Based on her experience, Nancy White recommended, among other things, that:

- If a lawyer from a central authority is unable or unwilling to pursue a case vigorously, financial assistance should be provided in Canada for overseas legal representation to assist Canadians in repatriating their children;
- The Application for Return and supporting documentation sent by a provincial central authority in Canada to the central authority in the country where the child is wrongfully retained should be translated into the language of the receiving country before being transmitted, in order to prevent undue delay;
- The Hague country in which the child is wrongfully retained should ensure the safe custody of the child until the courts have resolved the Application for Return;
- Provincial central authorities should be aware of or have ready access to information about the implementing legislation and the operation of the courts and central authorities in the other Hague countries. In addition, they should provide practical advice to the parent who has initiated the Application for Return (e.g. hiring a lawyer in the foreign country) and ensure that information about the status of the Application for Return is forthcoming;
- The courts responsible for hearing an Application for Return in all Hague countries should have access to copies of the Hague Convention in the official language of that country. (8 December 1997, p. 2-3)

Susan Armstrong, Executive Director of the Missing Children's Network Canada, a Quebec-based non-profit search agency, was critical of some signatory countries' lack of action, awareness and compliance with the provisions of the Hague Convention. As a result of non-compliance, we were informed, Canadian children in these countries are being held hostage by the abducting parent. She added:

For the signatory countries that do not respect the laws governing the civil aspects of international child abductions under the Hague Convention, we as representatives of these children are left confused as to the reasoning and motives behind such non-conformity. Therefore, the question comes to mind as to why these countries sign on. Is it for the best interests of the child or simply for the political image it gives them in the eyes of the world? (3 December 1997, p. 11)

In the experience of Dr. Marlene Dalley, some Hague countries have effective mechanisms in place for processing applications whereas others have procedures that are

“shaky” and “sometimes non-existent.” In her written brief to the Sub-Committee, Dr. Dalley proposed that Canada should assist these latter countries to develop or improve their procedures.

RECOMMENDATION 2

The Sub-Committee recommends that Government of Canada officials, in consultation with the provinces and territories, raise and examine delays in proceedings, quality of legal representation and compliance with the provisions of the Hague Convention at the next meeting of the Special Commission to review the operation of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*.

C. Broader Adoption of the Convention

Many witnesses promoted widening the network of Hague signatory countries for, as will be discussed, attempts at repatriating an abducted child from a country that has not signed the Hague Convention, are often fraught with insurmountable obstacles.

Barbara Snider of the Missing Children Society of Canada, a non-profit organization involved in the search for missing and abducted children, encourages the Government of Canada to discuss the Hague Convention with non-participating countries at every opportunity and encourages them to sign on to it (3 December 1997, p. 3). Over half of the cases of the Missing Children Society of Canada are classified as parental abduction. Moreover, and, according to Ms. Snider, “about 90% of the parental abductions registered with the Society are believed to have left Canada and fled to another country” (3 December 1997, p. 1).

Brian Grant, of Citizenship and Immigration Canada, stated in his brief, “[t]he Hague Convention is a wonderful tool but it will only become truly useful when a majority of countries in the world have pledged to abide by it”.

During his appearance before us, London, Ontario Police Chief Julian Fantino (who appeared before us in his capacity as a representative of the Canadian Association of Chiefs of Police) called for more international collaboration to promote and protect the welfare of children. He said:

There must be an increasing international awareness that the world is effectively a much smaller place now than it has ever been in the past, and that cooperation amongst nations will be essential in securing the best interests of children everywhere. (4 February 1998, p. 8)

We learned from Denis Kratchanov of the Department of Justice, that Canada does informally promote the Hague Convention at multilateral meetings (20 November 1997, p. 16). Many of the witnesses told us that the government should ensure that international child abductions and the Hague Convention are on the official agenda at all international forums attended by non-signatory states. The members of the Sub-Committee agree.

RECOMMENDATION 3

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada ensure that the issue of international child abductions and the need to widen the network of countries that are signatories to the Hague Convention are on the official agenda of bilateral and multilateral meetings attended by non-Hague states.

INTERNATIONAL CHILD ABDUCTIONS TO NON-HAGUE COUNTRIES

How an international child abduction case is handled hinges, in large part, on whether the country is a signatory to the Hague Convention. Law and social norms for marriage, divorce, custody and access are not homogenous throughout the world and play a significant role in a country's decision to ratify the Convention. When a child is abducted from Canada to a non-signatory state, the searching parent does not have recourse to the remedies of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*. Generally, the case must be pursued in the foreign country's courts with assistance from officials with the Canadian consul in that country. In child abduction cases, overseas Canadian consul offices are, in the words of Gar Parfy of the Department of Foreign Affairs and International Trade, Consular Operations, "the office of last resort". The reason is that, by the time the Consul office is contacted, the abducting parent has succeeded in taking the child across international borders (20 November 1997, p. 6). Cases involving children taken to a non-Hague country, especially countries governed by principles of Muslim law, are particularly difficult to resolve. Religious law and customs governing parental rights, family influence, language barriers and enormous personal expenses are only some of the obstacles confronting the searching parent. One particular barrier is the "traditional Islamic assignment to the father of decisional power over the child's place of residence."¹²

Some nations, particularly those of Islamic influence, do not conceive of the family as constituted by two equal parents with equal rights of access to, or influence over, their children. These countries accept a theological absolute of the male as unchallenged monarch over the family. Consequently, the "best interests of the child" are defined synonymously with the decisions of the father, and it is difficult to conceive of an Islamic court ordering a father to return a child when a mother objects, for example, to a move to an Islamic country.¹³

When the abducting parent is a Muslim woman, it appears that religious doctrine assigns to her father, the child's maternal grandfather, the power to determine that the best interests of the child are served by retaining the child in the country from where the abducting parent originated. Ron Reddy has experienced first-hand the considerable obstacles to repatriating a child from a non-Hague Muslim country. Without his knowledge or consent, his infant daughter, a Canadian citizen, was abducted to the Kingdom of Jordan by her Muslim mother. His estranged wife was aided by her father, who yields considerable influence in Jordan; various authorities in Jordan have told Mr. Reddy that

¹² *Ibid.*, p. 289.

¹³ L. Silberman (1994), p. 266.

only an intervention by the King of Jordan himself would resolve his case. The reasons he was given are as follows:

They told me that I would never make any significant progress as a foreigner in the Jordanian court system. The system was based upon a feudalistic Bedouin tribal form of justice that was driven by family influence. I was told that judges and police would be reluctant to issue orders against large influential families. I was told under Islamic law only the mother could get custody of the children, especially a girl until the age of puberty. Also, I was told that the father would only be given supervised access for one hour per week in the interim. Of course, as a foreigner you probably wouldn't get any of those rights. (10 December 1997, p. 14)

Mr. Reddy recommended, among other things, that bilateral treaties be negotiated with non-Hague countries, especially those governed by Islamic law. Such treaties should be divided into access and visitation agreements and repatriation agreements. The access treaty would allow the left-behind parent unsupervised or supervised contact with the child, depending on the circumstances, on a periodic basis with medical assessments of the child to be arranged by International Social Services and non-compliance to be subject to criminal sanctions and fines. The bilateral repatriation accord would include provisions similar to those in the Hague Convention and be negotiated on a country-by-country basis.

We learned that bilateral child abduction treaties between Canada and Islamic nations are already being negotiated. As Ron Reddy pointed out, many countries in the Middle East do not feel they can sign the Hague Convention because of their domestic laws, customs and religion. Accordingly, Canada has recently concluded a bilateral treaty with Egypt, where we currently have about 10 to 15 child abduction cases, and is in the process of negotiating a similar type of agreement with Lebanon. Unlike the Hague Convention, which imposes legal obligations on signatory countries, the agreement between Canada and Egypt does not include any enforcement mechanisms. Rather, it sets up a binational committee with a mandate to discuss international child abduction cases and, when possible, resolve them. As such, Ron Reddy finds it wanting:

I'm pushing for an accord whereby you have clear rights to access your child. It should do more than just say "Okay, you get together and let's see if you can work it out". A forum for dialogue is important, but you must have clear steps that say "Okay, you are the father, you are the mother, you both have access to this child". That should be ratified between two governments. (10 December 1997, p. 23)

The Sub-Committee Members agree with the thrust of Mr. Reddy's proposal. We encourage the Government of Canada to negotiate bilateral agreements with legally enforceable mechanisms for access rights and the return of a child with countries that cannot and will not become state parties to the multilateral Hague Convention.

RECOMMENDATION 4

The Sub-Committee recommends that Canada continue to negotiate bilateral treaties with countries that have not become signatories to the Hague Convention. Wherever possible, such treaties should contain provisions imposing legal obligations, similar to those in the Hague Convention, on the signatory countries.

CANADIAN RESPONSES TO CHILD ABDUCTION: CURRENT AND PROPOSED

A. Current Responses

1. *Canada's Missing Children's Registry*

To assist police in their investigation of missing children cases, in 1988 the government established the Missing Children's Registry, an internationally recognized law enforcement program devoted to the search for and recovery of children. It is a component of the Canadian government's "Our Missing Children" Program made up of four government departments: the RCMP; Revenue Canada; Citizenship and Immigration; and the Department of Foreign Affairs and International Trade. In his brief, RCMP Sergeant John Oliver described some of the functions of this program:

- Intercepting and recovering missing and abducted children crossing international borders;
- Providing the issuance of border lookouts (if it is suspected that a child or child abductor is crossing international borders, lookouts will be issued with that country);
- Displaying posters of missing children at all border points in Canada;
- Training law enforcement agencies and other agencies such as airline personnel in developing techniques in the detection of child abductors or abducted children. (Brief submitted November 1997, p.7-8)

The Missing Children's Registry works closely with national and international law enforcement authorities, federal government departments and authorized non-profit search agencies, such as Child Find Canada, Missing Children Society of Canada and the Missing Children's Network. In his submission to the Sub-Committee, Sergeant Oliver also described the broad mandate of the Missing Children's Registry. It includes, among others:

- To assist all Canadian police forces in the investigation of missing children cases, if such assistance is requested;
- To monitor the Canadian Police Information Centre (CPIC) (the central computer system shared by all police agencies in Canada) missing persons file to provide follow-up information or action on missing children investigations, if such information or action is requested;
- To prepare statistical bulletins, annual reports and articles on missing children;
- To co-ordinate and exchange information on prevention programs within the Canadian police community and groups searching for missing children;
- To promote networking, liaison and collaborative efforts with police forces in other countries, especially those belonging to the INTERPOL network and those that are signatories to the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*;

- To co-operate with and assist accredited agencies involved in the search and recovery of missing children;
- To co-ordinate the travel/reunification program designed to offer financial assistance to parents for the return of children abducted by a parent to Canada;
- To participate in the Custom's Canada Project Return and International Project Return programs that post border alerts. (26 November 1997, p. 1-4)

According to Sergeant Oliver, the Missing Children's Registry receives requests for assistance mainly with international parental abductions. As a result, Registry staff have developed considerable expertise in dealing with such cases over the years. Sergeant Oliver told us that there has been an increase in requests for assistance to the Registry from 9 a month in 1989, to 65 a month in 1997. This increase reflects, in his view, greater use of Registry services by police and search agencies rather than an increase in the number of missing children. All police agencies across Canada have been made aware of the Registry's existence and mandate and, "the Registry will co-ordinate the investigation for them in other jurisdictions, in or out of Canada, at the request of any Canadian police agency" (26 December 1997, p. 2).

2. Police Intervention

Parents who abduct their children are in violation of the *Criminal Code of Canada*, under sections 282 and 283 of which the police can lay charges against a parent who abducts his or her own child in contravention of a custody order (s. 282) or abducts where no custody order exists (s. 283).

Most would expect that police would respond immediately to a report of alleged child abduction. Testimony from witnesses before the Sub-Committee, however, and findings from research studies underscore that police are generally reluctant to become involved with parental abductions, despite the fact that, as Kiedrowski, *et al* noted in their review of the research literature, "the delay of a few hours could allow the child to be taken out of the country."¹⁴

Research supported by oral testimony and written submissions of left-behind parents has shown that police generally regard threatened and actual parental abduction as a "domestic problem" rather than criminal activity; by extension, child abduction perpetrated by a stranger is treated as a more serious crime.¹⁵

When Angelena Mejed-Cosovic's estranged husband abducted their seven-year-old son from Toronto last April, the police told her they had to wait 24 hours before investigating her report. Her son, whom she has not seen since his abduction, is somewhere in the former Yugoslavia with his father (10 December 1997, p. 10). It was not until March 1997, three weeks after Ron Reddy first reported his one-year-old daughter's abduction from British Columbia to the Kingdom of Jordan by his estranged wife, that the

¹⁴ J. Kiedrowski, C.H.S. Jayewardene, M. Dalley, *The Police and Parental Abduction: An Overview for Police Discretion*, Royal Canadian Mounted Police, Ottawa, October 1994, p. 12.

¹⁵ *Ibid.*

RCMP took a statement from him and started an investigation into his case (10 December 1997, p. 13).

In her written submission, Amy Lewis told us of the circumstances leading up to the abduction of her son by her ex-husband. In two separate reports, the West Vancouver police were informed that Ms. Lewis's ex-husband had threatened to abduct his five-year-old son to the United States; the police took the complaint but did not undertake any follow-up. In addition, Ms. Lewis's lawyer faxed letters on two separate occasions to U.S. Immigration at the British Columbia-Washington State border, advising of the threatened abduction and providing relevant descriptive information. On 16 February 1996, the boy and his father crossed the U.S. border in the vehicle described to U.S. Immigration one day earlier. Ms. Lewis was told by the police constable who took the abduction report from her, "U.S. Immigration officers are unlikely to act on information not coming from a law enforcement agency." This information is confirmed in the 1997 handbook for Canadian police, customs and immigration officers produced by the RCMP Missing Children's Registry which states: "Only a law enforcement agency or a recognized agency can issue a request for a border lookout."¹⁶ The handbook advises customs and immigration officers to refer requests made by a searching parent, lawyers or other individuals to the relevant law enforcement agency. Yet in this case, based on the facts we have before us, it appears that had the police treated the matter seriously and notified the border authorities,¹⁷ Ms. Lewis's son might not have been successfully abducted.

Not surprisingly, in the opinion of some left-behind parents, police fail to give appropriate weight to the criminal nature of parental abductions. In fact, a 1993 study of 16 cases of parental child abduction in Ontario found:

...that 56 percent of the searching parents were dissatisfied with the response of the police; 38 percent were satisfied. ...[I]nterviews with the parents, revealed that the dissatisfaction was mainly due to the nonchalant manner in which the police responded to the complaint. Not only were police slow in responding to the call and even slower in writing down the information and filling out many forms, they frequently told the parents that there was nothing that the police could do and suggested that a lawyer be contacted.¹⁸

We learned from Susan Armstrong, of the Missing Children's Network, of a comprehensive training workshop on international child abduction for police investigators that the search agency developed. Over 80% of the Network's caseload involves parental abductions, most of which are classified as international abductions. According to Ms. Armstrong, training is changing the way in which police in Quebec respond to reports of parental abductions.

¹⁶ RCMP, *Our Missing Children Investigator's Handbook*, RCMP Missing Children's Registry, Ottawa, 1997, p. 4.

¹⁷ As part of the "Our Missing Children" initiative, Canada Customs, in cooperation with the Missing Children's Registry, developed Project Return. Through this program, lookouts or alerts are placed at border points to prevent an abductor from taking his or her child out of Canada. Through the International Project Return program, Canada Customs, in cooperation with the World Customs Organization, can have border alerts posted with foreign customs services affiliated with the program. Both programs rely on law enforcement authorities to initiate the alerts.

¹⁸ Cited in J. Kiedrowski, C.H.S. Jayewardene, M. Dalley (1994), p.15.

I can speak on behalf of the police forces in Quebec, from the RCMP down to the Montreal Urban Community Police, when I say the change has been astronomical in how many investigators know exactly what to do and how to help these parents immediately. (3 December 1997, p. 9)

In our view, the maximum penalty of ten years' imprisonment for child abduction by a parent or guardian, as set out in the *Criminal Code*, reflects the seriousness that legislators attach to such conduct and the substantial harm it may cause to individuals and society. Since enforcement of the *Criminal Code* is entrusted to the police; we believe that it is incumbent on them to respond to reports of its violation in a timely manner.

RECOMMENDATION 5

The Sub-Committee recommends that the Solicitor General, in consultation with the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police (CACP), provincial and territorial ministers responsible for law enforcement and accredited search agencies, establish a working group to review police training, policies and procedures concerning the investigation of missing children with a view to improving current police responses to reports of child abduction. As part of the overall review, the Sub-Committee further recommends that the federal, provincial and municipal law enforcement agencies take the reforms proposed by this Report fully into account in developing police training curricula and promoting a stronger awareness among officers and recruits of their role in preventing international child abductions.

Under the direction of their Chief Julian Fantino, the London Police Force conducted an informal survey of the operational policies on parental abductions of some of the major police forces across Canada. The survey findings, as reported in Chief Fantino's brief, show that "...police forces do not uniformly encode a parental abduction policy in their manuals." Research conducted in 1993 for Solicitor General Canada confirms this finding. The study reported that only a limited number of Canadian police forces have formal, comprehensive operational policies dealing with missing children.¹⁹ Thus, individual departmental policy determines whether police promptly initiate an investigation of a parental abduction report and call upon the resources and expertise of the Missing Children's Registry.

Currently, as Sergeant John Oliver informed us, the decision on whether to enter parental abduction cases on the Canadian Police Information Centre (CPIC) system is left to individual police force policy, while the reporting of suspected child abduction cases to the Missing Children's Registry by police agencies is voluntary. Yet, the various components of the Registry dedicated to the prevention, search and recovery of abducted children can only be mobilized if law enforcement authorities ensure that cases of missing children are reported to it and entered on the CPIC. Otherwise, border alerts cannot be issued to detect an abductor and an abducted child before they leave Canada. In light of

¹⁹ R.Weiler, J.A. Isenegger, J.P. Hornick, J.J. Paetsch, *A Police Reference Manual for Cases of Child Abduction and Runaway Youth*, Canadian Research Institute for Law and the Family and Solicitor General Canada, Ottawa, 1993, p.3.

this, Sergeant John Oliver proposed that the reporting of parental abduction cases to the Missing Children's Registry and on CPIC be made mandatory.

RECOMMENDATION 6

The Sub-Committee recommends that the Solicitor General, in consultation with the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police (CACP) and provincial and territorial ministers responsible for law enforcement, establish a working group to develop a mandatory policy directing police officers to report suspected child abductions to the Missing Children's Registry and to enter missing children reports on the Canadian Police Information Centre (CPIC).

The qualified emphasis placed on investigating, searching for and recovering children abducted by parents is due, in part, to the fact that the police require the consent of the Attorney General before they can proceed with a criminal charge under section 283 of the *Criminal Code* (i.e. abduction without a custody order in place). Chief Julian Fantino told us that when a child is abducted by a parent without a custody order in place, and where there is no evidence that the child is in danger, the police "are in a tenuous position." In his experience, without a court order defining the custody and access rights of both parties it is often difficult to prove abduction.

In her submission, Heather Ritchie said that lawyers like herself who practise family law find section 283 of the *Criminal Code* too general and ambiguous and permitting of widely divergent interpretations. In her view, judges in Canadian and foreign courts require clearer guidance as to the criminal nature of such abductions. Accordingly, she proposed that the section 283 of the *Criminal Code* be amended so "that if one parent removes the child from the jurisdiction it will be seen as abduction in the absence of any custody order" (10 December 1997, p. 17).

RECOMMENDATION 7

The Sub-Committee recommends that the Federal/Provincial/ Territorial Family Law Policy Committee consult with those with experience with parental child abduction cases with a view to amending section 283 of the *Criminal Code* to provide the courts with clearer guidance as to the criminal nature of parental abductions in the absence of a custody order.

3. Extradition

If Canada has an extradition treaty with a country to which an abducted child has been taken, Canadian police authorities may make an extradition request. In cases of international abduction, however, extradition is not always an effective remedy, one reason being that not all countries consider parental abduction of a child to be a criminal offence and thus subject to an extradition order. Another limitation of the extradition option is that it applies only to the alleged abductor, not the child. As William Corbett, of the Department of Justice informed the Sub-Committee, extradition "doesn't ensure the return of the children. It's not designed to get the children back; it's designed to bring back the

abductors” (20 November 1997, p. 24). A 1996 manual for parents prepared by the Department of Foreign Affairs and International Trade (*International Child Abductions: A Manual for Parents*) highlights other reasons countries seldom extradite their own nationals for parental child abduction.

Few extradition treaties between Canada and other countries include child abduction or custodial interference as an extraditable offences.

Civil law countries, which include most of the countries of Latin America and Europe, will not extradite their own nationals.

Foreign governments, in practice, have generally been unwilling to extradite their nationals for parental child abduction.²⁰

Sergeant Oliver noted that if two countries with an extradition treaty in place both recognize child abduction by a parent to be a criminal offence, extradition of the offender is possible. He recommended that the Government of Canada encourage other national governments to define parental child abduction as a criminal offence and to extradite their nationals who have committed such an offence.

RECOMMENDATION 8

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada enter into discussions with countries with which it has negotiated an extradition treaty in order to encourage them to recognize that parental child abduction is a criminal offence whose commission should be subject to an extradition order.

4. *Passport Controls*

We heard of cases where the abducting parent had fraudulently but successfully applied for a Canadian passport for the child just prior to the abduction. Witnesses called for a review of current procedures for obtaining a child's passport.

Michael Hutton, of the Passport Office, a component of the “Our Missing Children” Program, described in his brief measures to enhance child protection implemented as a result of a June 1997 meeting between officers of the Passport Office and Consular Affairs. They are:

- The two organizations ensure that all public counters of the Passport Office are regularly supplied with a sufficient number of the Department of Foreign Affairs and International Trade pamphlet, *International Child Abductions: A Manual for Parents*;
- The Passport Office does not apply its service standard of a five-day turnaround to process passport applications when children are involved;
- Upon receiving a request from a parent who fears the abduction of his or her child, the name of the other parent and the child will be immediately added to the Passport Control List, even though no application is being processed at the time of the request;

²⁰ Department of Foreign Affairs and International Trade, *International Child Abduction: A Manual for Parents*, Bureau of Consular Affairs, Ottawa, 1996, p. 14.

- Parents who are deprived of their custodial and access rights by court orders that are not final will still be informed of the fact that an application for passport services is being made in respect of their children, thereby allowing them to seek whatever judicial remedies they deem fit. (Brief submitted 4 February 1998, p. 5-6)

One recommendation we heard was that both parents be required to present themselves with identification at the Passport Office or that the applying parent be required to present a notarized letter from the absent parent granting permission for a passport to be issued in the child's name. We believe that the Passport Office should consider the feasibility of this proposal.

RECOMMENDATION 9

The Sub-Committee recommends that officials of the Passport Office, in consultation with those who have experience with international parental abduction cases, including accredited search agencies and family law lawyers, review existing measures for processing passport applications for children and examine options with a view to strengthening such procedures.

5. Custody Orders

Ensuring that custody orders explicitly restrict the travel of a child without permission of the court or the other parent is another preventive measure suggested by a number of witnesses. In the view of John Oliver, "if there is some indication that the other parent may abduct, then the custody order should be written as tightly as possible." He added: "I've seen orders that simply say one parent has custody and the other doesn't, and I've seen ones written as tightly as to explain exactly where the child should be on a certain day of the week, who has the child for holidays, and so on" (26 November 1997, p. 15).

On a related topic, witnesses called on family courts to be sensitive to the seriousness of the parental abduction of children across borders and to order parties in a custody dispute to surrender their passports to the court. In cases where a parent has dual nationality, it was suggested that the court hold both passports in escrow. Susan Armstrong of the Missing Children's Network pointed out: "We've experienced this in several cases in which the abducting parent left the country with the foreign passport, and had one for the child or children as well" (3 December 1997, p. 10). The Sub-Committee agrees that the family court judges and lawyers have a greater role to play in preventing international child abductions.

RECOMMENDATION 10

The Sub-Committee recommends that the Federal/Provincial/Territorial Family Law Policy Committee, in consultation with the Barreau du Québec and the Canadian Bar Association, examine additional measures that family courts could undertake in custody and divorce proceedings in order to prevent international child abductions, such as restricting travel where appropriate and/or requiring parties to surrender all passports to the court while a child is in their care.

B. Proposed Responses

1. Border Controls

Since there are no exit controls on people leaving Canada by land or air, a number of witnesses spoke of the need to tighten up international borders if an abducting parent is to be prevented from entering a foreign jurisdiction with his or her child.

According to Brian Grant of Citizenship and Immigration Canada, a component of the "Our Missing Children" Program, Canadian borders are being tightened up. Customs officers are now trained on how to identify and respond to a child abduction situation.

Of course, the cooperation and willingness of foreign customs and immigration authorities to conduct similar queries is necessary to prevent abductors from taking Canadian children across international borders. We learned that Canada is currently negotiating a bilateral agreement with the American authorities to improve cooperation at the respective borders. Under this agreement, U.S. customs and immigration officers will be trained to conduct checks, using methods followed by our customs and immigration authorities, on adults travelling with a child and attempting to leave Canada and enter the U.S.²¹ We support this initiative and encourage the Government of Canada to enter into similar bilateral agreements with other foreign countries.

RECOMMENDATION 11

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada negotiate bilateral agreements with other foreign jurisdictions with a view to promoting inter-country training related to "best practices" followed at border crossings to identify and respond to international child abductions.

2. Restriction of International Travel

Ron Reddy, whose daughter was abducted by her mother to Jordan, proposed the establishment of a centralized office responsible for issuing a notarized document signed by a parent and giving the other parent permission to travel with the child or children. The document would include: the name of the person allowed to travel with the child or children; the destination and dates of travel; and a clause indicating that the period of absence from Canada in no way alters the child's habitual or ordinary residence (10 December 1997, p. 20). Such a document could be required before tickets for international travel with a child could be issued. The proposal is in line with the recommendation of Sergeant Oliver that travellers be required to provide documentary proof that both parents agree to the travel of children before a travel agency could issue airline tickets for international travel.

²¹ Procedures and methods for the detection and investigation of missing children, including international parental abductions, are outlined in a 1997 handbook for Canadian police, customs and immigration officers; see RCMP, *Our Missing Children Investigator's Handbook*, RCMP Missing Children's Registry, Ottawa (1997).

Some witnesses recommended that security and airline staff at Canadian airports should be better trained to identify and respond to a possible child abduction. Brian Grant proposed in his brief that the transportation industry, particularly the airlines, could be encouraged to establish their own version of the "Our Missing Children" Program.

We believe that all of these recommendations merit closer examination.

RECOMMENDATION 12

The Sub-Committee recommends that the Minister of Transport, in consultation with the provinces and territories, officials from "Our Missing Children" Program and the airline industry, review the feasibility of creating a process for verifying documentary proof that both parents have agreed to international travel of children under 16 years of age before airline tickets are issued. We further recommend that the consultation lead to the development of a specialized program for training security and airline staff to identify and respond to possible child abductions.

3. Financial Assistance

Most witnesses highlighted the substantial financial burden placed on searching parents in international abduction cases. Money is often needed for private investigators, foreign lawyers, lodging, food and transportation in the country where the child is being illegally retained, translation services, and airfare. As one witness told us: "the difference between winning and losing is sometimes how much money." The personal stories of parent victims attest to the enormous monetary costs of international child abduction.

Ron Reddy, whose daughter was parentally abducted to Jordan last year, told us:

One of the issues I had with the embassy (Canadian) was that they could have provided a lot of translation services. They did anyway, but they were told not to. I had volumes of documents I had to translate and get notarized by the embassy. They were charging me \$10 every time...I was already there (Jordan) for eight months. I'm by no means a millionaire. I spent everything I had. I would have spent more. If I could have taken my kidney out and sold it I would have, to get my daughter back. (10 December 1997, p. 29-30)

Angela Medjed-Cosovic's son was abducted to Yugoslavia by his father eight months ago; she told us:

...I have to work everyday. This is my first day off today. I worked six months without any days off...Also I have another child...I'm baking cookies to survive. I'm doing anything...I have now spent \$15,000 U.S. My eldest son is feeding me. What more could I expect of a child 16 years old? (10 December 1997, p. 12)

In her brief to the Committee, Nancy White, whose child was illegally retained by his father in Greece, a signatory to the Hague Convention, wrote:

My parents...retained lawyers in Greece to support my Application in the Greek provincial court and to defend against the custody action initiated in Greece by my former husband...I lived in a hotel in Athens for four months. About \$15,000 was spent on translation services alone. In total, my parents spent months of effort and more than \$100,000 in this situation. (8 December 1997, p. 2)

Susan Armstrong views the provision of legal and financial assistance for searching parents to be a “fundamental issue”:

They should be assigned a lawyer, who could be recommended by the government of the country, and allocated a budget to help bring them back to their children...[O]ne mother paid about \$20,000. That's standard. We're talking about sums between \$20,000 and \$50,000. Many parents have had to mortgage their houses three and four times to be able to bring back their children. (3 December 1997, p. 16)

Witnesses recommended that the Government of Canada provide financial assistance to searching parents to cover the costs of travel to a foreign country for court appearances and foreign legal fees. Such assistance could be in the form of a tax deduction or a grant, depending on individual circumstances. We agree that searching parents who are in financial need should be assisted financially by all levels of government in Canada in their efforts to recover their abducted children from abroad.

RECOMMENDATION 13

The Sub-Committee recommends that the federal Minister of Justice undertake discussions with provincial and territorial ministers responsible for justice to establish a cost-shared fund for expenses related to travel and legal services to assist parents in need whose children have been parentally abducted from Canada and taken across international borders.

4. *Sharing of Information and Expertise*

In her appearance before us, Marlene Dalley cogently argued that:

It is important to note that until everyone gets “on side” and works together, agencies will continue to have problems searching, locating, recovering, returning and enforcing the law “in the best interests of the child.” The right mechanisms are in place but it is a question of making the system work more effectively. (4 February 1998, p. 2)

We agree with the thrust of her argument. To ensure, therefore, that all the key players involved in responding to international child abductions work as efficiently and effectively as possible toward the common goal of promoting and protecting the welfare of children, we propose that the federal government establish a forum in which these players could meet annually.

RECOMMENDATION 14

The Sub-Committee recommends that the Government of Canada, in consultation with the provinces and territories, establish an annual conference to bring together key players in international parental abductions from across the country to share information and expertise, educate and search for solutions to international child abductions. Players would include, but not be limited to the “Our Missing Children” Program, law enforcement, family court judges, the family law sections of the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec, non-governmental search agencies, and government officials responsible for the implementation of the Hague Convention.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings is tabled.

Respectfully submitted,

Bill Graham
Chair

APPENDIX A

List of Witnesses

Associations and individuals	Date
As an individual	
Marlene Dalley	Wednesday, February 4, 1998
Angelina Mejed-Cosovic	Wednesday, December 10, 1997
Ron Reddy	Wednesday, December 10, 1997
Heather Ritchie	Wednesday, December 10, 1997
Nancy White	Wednesday, December 10, 1997
Canadian Association of Chiefs of Police	Wednesday, February 4, 1998
Julian Fantino, Chief of Police, London, Ontario	
Citizenship and Immigration Canada	Wednesday, February 4, 1998
Brian Grant, Acting Director General, Enforcement Branch	
Department of Foreign Affairs and International Trade	
Gar Pardy, Consular Operations	Wednesday, November 20, 1997
Michael Hutton, Director General, Passport Office	Wednesday, February 4, 1998
Department of Justice	Wednesday, November 20, 1997
Denis Kratchanov, Counsel, Public Law Policy	
Sandra Zed Finless, Justice Legal Services, Foreign Affairs	
William Corbett, Criminal Law Branch	
International Social Service Canada	Wednesday, December 3, 1997
Agnes Casselman, Executive Director	
Missing Children's Registry	Wednesday, November 26, 1997
Sergeant John Oliver, RCMP	

Missing Children's Network

Wednesday, November 26, 1997

Susan M. Armstrong, Executive Director
Patrick Bergeron, Director of Search

Missing Children Society of Canada

Wednesday, November 26, 1997

Barbara Snider, Case Director, Eastern
Canada

Revenue Canada

Wednesday, February 4, 1998

Mark Connolly, Director, Program
Development, Contraband and
Intelligence Services, Customs and
Trade Administration Branch

APPENDIX B

List of Submissions

Walter Benstead

Canadian Association of Chiefs of Police

Citizenship and Immigration Canada

Marlene Dalley

Department of Foreign Affairs and International Trade

Department of Justice

International Social Service Canada

Amy Lewis

Angelina Medjed-Cosovic

Missing Children Registry

Missing Children's Network Canada

Missing Children Society of Canada

Ron Reddy

Revenue Canada

Heather Ritchie

Nancy White

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, March 24, 1998
(Meeting No. 41)

[Text]

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met *in camera* at 9:21 o'clock a.m., this day, in Room 308 of the West Block, the Vice-Chair, Colleen Beaumier, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Colleen Beaumier, Gurmant Grewal, Bob Mills, Benoît Sauvageau, Bob Speller, Daniel Turp.

Acting Members present: Murray Calder for Bill Graham; and Diane St-Jacques for André Bachand.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament: James Lee and Gerald Schmitz, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 108, the Committee proceeded to consider the Report of the Sub-Committee on Human Rights and International Development on the issue of international child abductions.

It was agreed, – That the First Report of the Sub-Committee on Human Rights and International Development be adopted as the Fourth Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade and that the Chair of the Sub-Committee be authorized to present the report to the House.

It was agreed, – That the Committee print, in a bilingual format, 1,000 copies of its report.

It was agreed, – That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this report.

It was agreed, – That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report to the House.

It was agreed, – That the Committee invite the Minister of Foreign Affairs, the Minister for International Trade and the Minister for International Cooperation and Minister

responsible for Francophonie to appear before it in relation to an examination of the Main Estimates for Foreign Affairs and International Trade, 1998-1999.

At 9:24 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Janice Hilchie
Clerk of the Committee

budget des dépenses principal du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour l'exercice 1998-1999.

À 9 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Janice Hilchie

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 24 mars 1998
(Séance n° 41)

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 21, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Colleen Beaumier (*vice-présidente*).

Membres du Comité présents : Sarkis Assadourian, Colleen Beaumier, Gurmant Grewal, Bob Mills, Benoît Sauvageau, Bob Speller, Daniel Turp.

Membres suppléants présents : Murray Calder pour Bill Graham, et Diane St-Jacques pour André Bachand.

Egalement présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : James Lee et Gerald Schmitz, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confère l'article 108 du Règlement, le Comité examine le rapport du Sous-comité des droits de la personne et du développement international sur la question de l'enlèvement international d'enfants.

Il est convenu, — Que le Premier rapport du Sous-comité des droits de la personne et du développement international soit adopté en tant que Quatrième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international et que la présidente du Sous-comité soit autorisée à le présenter à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de son rapport, de format bilingue.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements d'ordre grammatical et stylistique jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le Comité invite le ministre des Affaires étrangères, le ministre du Commerce international et la ministre de la Coopération internationale et ministre responsable de la Francophonie à comparaître devant lui relativement à son examen du

ANNEXE B

Liste des mémoires

Association canadienne des chefs de police
Walter Benstead
Bureau d'enregistrement des enfants disparus
Citoyenneté et Immigration Canada
Marlene Dalley
Amy Lewis
Angelina Medjed-Cosovic
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Ministère de la Justice
Ron Reddy
Réseau Enfants Retour
Revenu Canada
Heather Ritchie
Service social international Canada
Société des enfants disparus du Canada
Nancy White

Le mercredi 4 février 1998

Revenu Canada

Mark Connolly, directeur, Elaboration des programmes, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales

Service social international du Canada

Le mercredi 3 décembre 1997

Agnes Casselman, directrice générale

Société des enfants disparus du Canada

Le mercredi 3 décembre 1997

Barbara Snider, directrice, Est canadien

ANNEXE A Liste des témoins

Associations et particuliers	Date
------------------------------	------

À titre personnel

Angelina Mejed-Cosovic
 Ron Reddy
 Heather Ritchie
 Nancy White
 Marlene Dailey

Le mercredi 10 décembre 1997
 Le mercredi 10 décembre 1997
 Le mercredi 10 décembre 1997
 Le mercredi 10 décembre 1997
 Le mercredi 4 février 1998

Association canadienne des chefs de police

Julian Fantino, chef de police, London (Ontario)

Le mercredi 4 février 1998

Bureau d'enregistrement des enfants disparus

Sergent John Oliver, GRC

Le mercredi 26 novembre 1997

Citoyenneté et Immigration Canada

Brian Grant, directeur général par intérim, Direction de l'exécution de la loi

Le mercredi 4 février 1998

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Gar Pardy, Affaires consulaires
 Michael Hutton, directeur général, Bureau des passeports

Le mercredi 20 novembre 1997
 Le mercredi 4 février 1998

Ministère de la Justice

Denis Kratchanov, avocat, Politique du droit public
 Sandra Zed Finless, Services juridiques, Affaires étrangères
 William Corbett, Direction du droit pénal

Le mercredi 20 novembre 1997

Réseau Enfants Retour

Susan M. Armstrong, directrice générale
 Patrick Bergeron, directeur des recherches

Le mercredi 26 novembre 1997

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire du procès-verbal pertinent est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bill Graham

parents dans le besoin et dont les enfants ont été victimes d'un enlèvement par l'autre parent et emmenés dans d'autres pays.

4. Partage de renseignements et de compétences

Lors de sa comparution devant le Comité, Marlene Dalley a fait l'observation suivante, des plus pertinentes :

Il est important de comprendre que les organismes qui cherchent, récupèrent et rendent les enfants à leurs parents continueront à avoir des problèmes tant que tout le monde ne sera pas conscient de cette situation, tant que tout le monde ne collaborera pas. Les mécanismes existent, mais il faut encore faire fonctionner le système plus efficacement. (4 février 1998, p. 2)

Nous partageons son point de vue. Par conséquent, pour faire en sorte que tous les principaux intervenants dans les affaires d'enlèvements internationaux d'enfants travaillent le plus efficacement possible à la réalisation de l'objectif commun qui est de promouvoir et de protéger le bien-être des enfants, nous proposons que le gouvernement fédéral crée une tribune où ils pourraient se rencontrer chaque année.

RECOMMANDATION 14

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, organisent une conférence annuelle réunissant les principaux intervenants de tout le pays afin qu'ils partagent des renseignements et des compétences et proposent des solutions aux enlèvements internationaux d'enfants. Ces intervenants comprendraient, en plus des participants au programme « Nos enfants disparus », des responsables de l'application des lois, des juges de tribunaux de la famille, les divisions du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec, des organismes de recherche non gouvernementaux, et des fonctionnaires du gouvernement chargés de l'application de la Convention de La Haye.

Le Sous-comité recommande que la ministre fédérale de la Justice entame des discussions avec les ministres provinciaux et territoriaux responsables de la justice, en vue d'établir un fonds à coûts partagés pour défrayer les dépenses liées aux voyages et aux services juridiques des

RECOMMANDATION 13

Des témoins ont recommandé que le gouvernement du Canada accorde une aide financière aux parents qui cherchent à retrouver leur enfant. Cette aide couvrirait les frais de voyage pour comparaître devant les tribunaux et les honoraires des avocats au pays concerné. Elle pourrait prendre la forme d'une déduction fiscale ou d'une subvention, selon les cas. Nous considérons que les parents qui cherchent à retrouver leur enfant devraient recevoir une aide financière de tous les paliers de gouvernement au Canada afin de les soutenir dans leurs efforts pour ramener leurs enfants détenus illégalement à l'étranger.

On devrait leur procurer un avocat, qui pourrait être recommandé par le gouvernement du pays, et leur accorder un budget afin de les aider à ramener leurs enfants. [...] une mère a déboursé environ 20 000 \$. C'est presque la norme. On parle d'environ 20 000 \$ et 50 000 \$. De nombreux parents ont dû hypothéquer leur maison trois et quatre fois pour pouvoir ramener l'enfant. (3 décembre 1997, p. 16)

Susan Armstrong considère que la fourniture d'une aide juridique et financière aux parents qui cherchent à retrouver leur enfant est «primordiale» :

Mes parents [...] ont engagé des avocats en Grèce pour appuyer ma demande auprès du tribunal provincial de Grèce et pour interrompre les procédures de garde entamées en Grèce par mon ex-mari. [...] J'ai vécu dans un hôtel d'Athènes pendant quatre mois. Environ 15 000 \$ sont allés en frais de traduction seulement. Au total, mes parents ont consacré des mois d'effort et dépensé plus de 100 000 \$ dans cette affaire. (8 décembre 1997, p. 2)

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, Nancy White, dont l'enfant est détenu illégalement par son père en Grèce, État signataire de la Convention de La Haye, écrivait :

... Je dois travailler chaque jour. C'est mon premier jour de congé aujourd'hui. J'ai travaillé pendant six mois sans jour de congé. [...] J'ai un autre enfant. [...] Je fais des biscuits pour survivre. Je suis prête à tout faire. [...] J'ai maintenant dépensé 15 000 \$ US. C'est mon fils le plus âgé qui me nourrit. Que peut-on attendre de plus d'un enfant de 16 ans? (10 décembre 1997, p. 12)

Il y a huit mois, le fils d'Angela Medjed-Cosovic était enlevé par son père et emmené en Yougoslavie. Voici ce que nous a confié Mme Medjed-Cosovic :

J'ai eu un différend avec l'ambassade [canadienne] parce qu'elle ne voulait m'offrir que très peu de services de traduction. Certes, elle a malgéré tout fait le travail, mais on avait ordonné au personnel de ne pas le faire. J'avais des masses de documents que je devais faire traduire et certifier par l'ambassade. On me facturait 10 \$ la pièce [...] cela faisait déjà huit mois [que j'étais en Jordanie]. Je ne suis certainement pas millionnaire. J'ai dépensé tout ce que j'avais, mais j'aurais dépensé plus encore. Si j'avais pu vendre un rein, je me le serais fait enlever pour faire revenir ma fille. (10 décembre 1997, p. 29-30)

clause indiquant que la période d'absence du Canada ne modifie en rien le lieu de résidence habituel de l'enfant (10 décembre 1997, p. 20). Il pourrait être exigé avant que des billets pour un voyage international avec un enfant puissent être délivrés. Cette proposition va dans le sens de la recommandation du sergent Oliver selon laquelle il faudrait obliger les voyageurs à fournir un document prouvant que les deux parents consentent au voyage de l'enfant, avant que des billets d'avion pour des voyages internationaux puissent être délivrés par une agence de voyage.

Des témoins ont recommandé que l'on donne une meilleure formation au personnel de la sécurité et de l'aviation dans les aéroports canadiens pour leur permettre d'identifier les cas possibles d'enlèvement d'enfants et pour intervenir dans ces situations. Dans son mémoire, Brian Grant a suggéré que l'on encourage l'industrie des transports, en particulier l'industrie du transport aérien, à instaurer sa propre version du programme «Nos enfants disparus».

Nous estimons que toutes ces recommandations méritent d'être examinées plus en profondeur.

RECOMMANDATION 12

Le Sous-comité recommande que le ministre des Transports, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les fonctionnaires fédéraux responsables du programme «Nos enfants disparus» et l'industrie du transport aérien, étudient la faisabilité d'implanter un processus visant à vérifier la preuve documentaire selon laquelle les deux parents acceptent que leurs enfants de moins de 16 ans effectuent un voyage international avant que des billets d'avion soient délivrés. Nous recommandons également que ces consultations aboutissent à l'élaboration d'un programme spécialisé pour former le personnel de la sécurité et de l'aviation à identifier les cas possibles d'enlèvements d'enfants et à intervenir dans ces situations.

3. Aide financière

La plupart des témoins ont traité de l'important fardeau financier que doivent assumer les parents qui cherchent à retrouver leurs enfants dans les cas d'enlèvements internationaux. Des sommes importantes sont requises pour retenir les services d'enquêteurs privés ou d'avocats d'autres pays, pour payer le logement, la nourriture et le transport dans le pays où l'enfant est détenu illégalement, pour les services de traduction et les billets d'avion. Comme un témoin l'a souligné, «c'est parfois l'argent qui fait la différence entre le fait de gagner ou de perdre ce genre de poursuite». Les parents touchés par des enlèvements internationaux d'enfants peuvent confirmer les coûts énormes en jeu.

Voici ce que nous a déclaré Ron Reddy, dont la fille a été enlevée par sa mère et conduite en Jordanie l'an dernier :

B. Solutions proposées

1. Contrôles aux frontières

Étant donné qu'aucun contrôle n'est exercé sur les personnes qui quittent le Canada par voie aérienne ou terrestre, un certain nombre de témoins ont discuté de la nécessité de resserrer les contrôles aux frontières internationales pour empêcher un parent ravisseur d'entrer dans un autre pays avec son enfant.

Selon Brian Grant, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui participe au programme « Nos enfants disparus », on resserrer actuellement les contrôles aux frontières canadiennes. Les agents des douanes sont actuellement formés afin d'identifier les cas d'enlèvement d'enfants et à intervenir dans ces situations.

Bien entendu, la coopération des autorités de l'immigration et des douanes des autres pays est nécessaire pour procéder à de telles vérifications et empêcher les ravisseurs de faire entrer des enfants canadiens dans d'autres pays. Nous avons appris que le Canada négocie actuellement un accord bilatéral avec les autorités américaines afin d'accroître la coopération aux frontières de nos pays respectifs. En vertu de cet accord et à l'aide des méthodes adoptées par les autorités canadiennes, les agents de l'immigration et des douanes des États-Unis recevront une formation sur la façon de procéder à des vérifications auprès d'adultes qui tentent de quitter le Canada et d'entrer aux États-Unis avec un enfant²¹. Nous appuyons cette initiative et encourageons le gouvernement du Canada à conclure des accords bilatéraux semblables avec d'autres pays.

RECOMMANDATION 11

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada négocie des accords bilatéraux avec d'autres pays, afin de favoriser le développement d'une formation internationale concernant les « meilleures pratiques » à suivre aux passages frontaliers, pour identifier les cas d'enlèvements internationaux d'enfants et intervenir dans ces situations.

2. Restriction des voyages internationaux

Ron Reddy, dont la fille a été enlevée par sa mère et emmenée en Jordanie, a proposé que l'on crée un bureau central responsable de la délivrance d'un document notarié signé par un parent et autorisant l'autre parent à se déplacer avec un ou des enfants. Ce document comprendrait le nom de la personne autorisée à voyager avec l'enfant ou les enfants en question, la destination et les dates du voyage, ainsi qu'une

²¹ Les procédures et les méthodes suivies pour le dépistage des enfants portés disparus et les enquêtes à leur sujet, y compris dans le cas des enlèvements internationaux par un des parents, sont exposées dans un guide publié à l'intention des agents d'immigration, de douanes et de police du Canada; voir la publication *Nos enfants disparus : Guide de l'enquêteur*, Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, Ottawa (1997).

Des témoins ont recommandé que les deux parents soient tenus de se présenter au Bureau des passeports avec une pièce d'identité ou que le parent demandeur soit tenu de produire une lettre notariée du parent absent l'autorisant à faire délivrer un passeport au nom de l'enfant. Nous croyons que le Bureau des passeports devrait examiner la faisabilité de cette proposition.

RECOMMANDATION 9

Le Sous-comité recommande que les agents du Bureau des passeports, de concert avec des spécialistes des questions d'enlèvements internationaux d'enfants par un parent, des organismes de recherche reconnus et des avocats spécialisés en droit de la famille, examinent les mesures en vigueur du traitement des demandes de passeport pour des enfants ainsi que les moyens de renforcer ces procédures.

5. Ordonnances de garde

Une autre mesure de prévention proposée par un certain nombre de témoins consiste à s'assurer que les ordonnances de garde limitent clairement les déplacements d'un enfant sans la permission du tribunal ou de l'autre parent. Selon John Oliver, « si l'on a des raisons de penser que l'autre parent risque d'enlever l'enfant, l'ordonnance de garde devrait être aussi restrictive que possible ». « J'ai vu des ordonnances, a-t-il dit, stipulant simplement que l'un des parents avait la garde et l'autre pas, et j'en ai vu énonçant des conditions strictes au point d'expliquer exactement où l'enfant devait se trouver certain jour de la semaine, qui a l'enfant pour les vacances, etc. » (26 novembre 1997, p. 15).

Dans le même ordre d'idées, des témoins ont demandé aux tribunaux de la famille d'être sensibles à la gravité de l'enlèvement international d'enfants par un parent et d'ordonner aux parties en cause, dans un litige sur la garde des enfants, de remettre leurs passeports au tribunal. Lorsqu'un parent a une double nationalité, il a été proposé que les deux passeports soient remis au tribunal. Comme l'a souligné Susan Armstrong, du Réseau Enfants Retour, « nous avons connu plusieurs cas du genre dans lesquels le parent ravisseur a quitté le pays avec son passeport étranger et en avait également un pour son ou ses enfants » (3 décembre 1997, p. 10). Le Sous-comité reconnaît que les avocats et les juges des tribunaux de la famille ont un rôle accru à jouer dans la prévention des enlèvements internationaux d'enfants.

RECOMMANDATION 10

Le Sous-comité recommande que le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille, de concert avec le Barreau du Québec et l'Association du Barreau canadien, envisagent d'autres mesures auxquelles les tribunaux pourraient recourir dans les procédures de divorce et de garde afin de prévenir les enlèvements internationaux d'enfants, comme de limiter, le cas échéant, les voyages et/ou d'exiger des parties qu'elles remettent tous leurs passeports au tribunal pendant qu'elles ont la garde de l'enfant.

Les gouvernements de pays étrangers se refusent souvent à extraditer un de leurs ressortissants accusé d'enlèvement d'enfant²⁰.

Le sergent Cliver souligne que si deux pays qui ont conclu un traité d'extradition reconnaissent l'enlèvement d'un enfant par son père ou sa mère comme un acte criminel, l'extradition du contrevenant est possible. Il recommande que le gouvernement du Canada incite les autres gouvernements nationaux à définir l'enlèvement d'un enfant par un de ses parents comme un acte criminel et à extraditer leurs ressortissants qui ont commis un tel acte.

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada entame des pourparlers avec les pays avec lesquels il a négocié un traité d'extradition afin de les amener à reconnaître que l'enlèvement d'un enfant par son père ou sa mère est un acte criminel passible d'une ordonnance d'extradition.

4. Contrôle des passeports

Le Sous-comité a entendu parler de cas où le parent ravisseur avait demandé, frauduleusement mais avec succès, un passeport canadien pour son enfant juste avant l'enlèvement. Des témoins ont réclamé un examen des procédures en vigueur pour l'obtention d'un passeport pour un enfant.

Dans son mémoire, Michael Hutton, du Bureau des passeports, qui participe au programme « Nos enfants disparus », décrit des mesures visant à assurer une protection supplémentaire aux enfants. Ces mesures, mises en œuvre à la suite d'une réunion tenue en juin 1997 entre des agents du Bureau des passeports et des Affaires consulaires, sont les suivantes :

- Les deux agences font en sorte que tous les guichets publics du Bureau des passeports aient toujours une réserve suffisante du manuel *Enlèvements internationaux d'enfants : Guide à l'intention des parents*, publié par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;

- Le Bureau des passeports déroge à sa norme d'une garantie de services en cinq jours pour le traitement de toute demande de passeport visant des enfants;
- Dès qu'un parent fait part de ses craintes concernant le risque d'enlèvement de son enfant, le nom de l'autre parent et celui de l'enfant sont immédiatement ajoutés à la liste de contrôle des passeports même si, à ce moment-là, aucune demande de passeport n'est en instance;

- Les parents qui sont privés de leur droit de garde et de leur droit de visite par une ordonnance légale non définitive sont néanmoins avertis qu'une demande de passeport a été présentée pour leurs enfants. Cette mesure leur permet les recours en justice qu'ils jugent nécessaires. (mémoire présenté le 4 février 1998, p. 5-6)

du procureur général avant de pouvoir porter une accusation criminelle en vertu de l'article 283 du *Code criminel* (c.-à-d., l'enlèvement en contravention avec une ordonnance de garde). Le chef Julian Fantino nous a indiqué qu'en l'absence d'une ordonnance de garde, ou de preuve que l'enfant est en danger, la police «peut assez difficilement» intervenir. Selon son expérience, il est souvent difficile de prouver qu'il y a eu enlèvement s'il n'y a pas d'ordonnance du tribunal définissant les droits de garde et de visite des deux parties.

Dans son mémoire, Heather Ritchie souligne que les avocats qui, comme elle, sont spécialisés en droit de la famille, trouvent le libellé de l'article 283 du *Code criminel* trop général et ambigu et qu'il laisse place à toute une gamme d'interprétations divergentes. À son avis, les juges des tribunaux canadiens et étrangers ont besoin d'une indication plus claire quant au caractère criminel de ces enlèvements. En conséquence, elle propose de modifier l'article 283 du *Code criminel* pour faire en sorte que «si l'un des parents fait sortir l'enfant du territoire, on considérera qu'il y a eu enlèvement indépendamment de toute ordonnance judiciaire» (10 décembre 1997, p. 17).

RECOMMANDATION 7

Le Sous-comité recommande que le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille consulte les intervenants qui ont une expérience des cas d'enlèvements d'enfants par un des parents afin de modifier l'article 283 du *Code criminel* de façon à mieux orienter les tribunaux quant au caractère criminel des enlèvements par un des parents en l'absence d'une ordonnance de garde.

3. Extradition

Quand le Canada a un traité d'extradition avec un pays où un enfant enlevé a été emmené, les autorités policières canadiennes peuvent faire une demande d'extradition. Dans les cas d'enlèvements internationaux, l'extradition n'est toutefois pas toujours un recours efficace, parce que ce ne sont pas tous les pays qui considèrent l'enlèvement d'un enfant par son père ou sa mère comme étant un acte criminel et, par conséquent, passible d'une ordonnance d'extradition. Le recours à la demande d'extradition a aussi une portée limitée parce que celle-ci s'applique uniquement au ravisseur présumé et non à l'enfant. Comme l'a signalé William Corbett, du ministère de la Justice, l'extradition «n'assure pas le retour des enfants. Elle ne vise pas non plus à obtenir leur retour, mais celui des parents qui les ont enlevés» (20 novembre 1997, p. 24). Un guide, publié en 1996 par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à l'intention des parents (*Enlèvements internationaux d'enfants : Guide à l'intention des parents*), fait ressortir les autres raisons pour lesquelles les pays procèdent rarement à l'extradition de leurs ressortissants dans les cas d'enlèvements d'enfants par un des parents.

Très peu de traités d'extradition conclus par le Canada définissent l'enlèvement d'un enfant ou l'entrave au droit de garde par un des parents comme des actes passibles d'extradition.

Les pays de droit civil, qui englobent la plupart des pays d'Amérique latine et d'Europe, n'extraderont pas leurs ressortissants.

recrues à leur rôle de prévention des enlèvements internationaux d'enfants.

Sous la direction de son chef, Julian Fantino, le Service de police de London a effectué un sondage officieux auprès de certains des principaux corps policiers du Canada afin de connaître leurs politiques opérationnelles à l'égard des enlèvements d'enfants par un des parents. Comme le signale le chef Fantino dans son mémoire, le sondage a permis de constater que les corps policiers n'ont pas tous une politique écrite concernant les enlèvements d'enfants par un de leurs parents. Une recherche menée en 1993 pour le compte du solliciteur général du Canada confirme cette conclusion. L'étude signale que seul un nombre limité de corps policiers canadiens possède une politique officielle et détaillée en ce qui a trait aux enfants disparus¹⁹. Ainsi, la politique de chaque service influe sur la rapidité avec laquelle les forces policières feront enquête dans les cas d'enlèvement et feront appel aux ressources et à l'expertise du Bureau d'enregistrement des enfants disparus.

Comme nous l'a indiqué le sergent John Oliver, la décision d'inscrire ou non les cas d'enlèvements parentaux dans le système de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) est actuellement laissée à la discrétion de chaque service de police, tandis que le signalement par les organismes policiers des cas présumés d'enlèvements d'enfants au Bureau d'enregistrement des enfants disparus est volontaire. Pourtant, les différentes ressources du Bureau qui sont affectées à la prévention, à la recherche et à la récupération des enfants victimes d'enlèvement ne peuvent être mobilisées que si les organismes responsables de l'application de la loi prennent les mesures nécessaires pour signaler les cas d'enfants disparus et les inscrire dans le système de données du CIPC. Autrement, aucun signalement ne peut être émis pour repérer à la frontière un ravisseur et un enfant enlevé avant que ceux-ci ne quittent le Canada. C'est pourquoi le sergent John Oliver propose de rendre obligatoire le signalement, au Bureau d'enregistrement des enfants disparus et au CIPC, des cas d'enlèvements par un des parents.

RECOMMANDATION 6

Le Sous-comité recommande que le Solliciteur général, en collaboration avec la GRC, l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) et les ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'application de la loi, mettent sur pied un groupe de travail pour élaborer une politique exécutoire afin d'obliger les policiers à signaler les cas présumés d'enlèvements d'enfants au Bureau d'enregistrement des enfants disparus et à inscrire les signalements d'enfants disparus dans le système de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC).

L'importance relative accordée à l'enquête, à la recherche et au retour des enfants enlevés par un de leurs parents s'explique, en partie par l'obligation d'obtenir l'autorisation

¹⁹ R. Weiler, J.A. Isenegger, J.P. Hornick, J.J. Paetsch, *Guide sur la conduite d'enquête dans les cas d'enlèvements et de fugues d'enfants*, Institut canadien de recherche sur le droit et la famille et solliciteur général du Canada, Ottawa, 1993, p. 3.

Il n'est donc pas surprenant que certains parents victimes de l'enlèvement de leur enfant soient d'avis que la police n'accorde pas suffisamment de poids au caractère criminel des enlèvements par un des parents. En fait, voici ce qu'on a constaté en 1993 à la suite de l'étude de 16 cas d'enlèvements semblables survenus en Ontario :

...56 p. 100 des parents à la recherche de leur enfant sont insatisfaits de la réaction de la police; 38 p. 100 se disent satisfaits. [...] Les entrevues réalisées avec les parents révèlent que leur insatisfaction est principalement attribuable à la façon nonchalante dont la police a réagi à la plainte. Non seulement la police est elle lente à répondre aux appels et encore plus lente à prendre note des renseignements fournis et à remplir les nombreux formulaires, mais il arrive fréquemment qu'elle dise aux parents qu'il n'y a rien qu'elle puisse faire et qu'elle leur propose à la place de faire appel aux services d'un avocat.¹⁸

Nous avons appris par Susan Armstrong, du Réseau Enfants Retour, que cet organisme avait conçu un atelier de formation générale à l'intention des enquêteurs de la police portant sur l'enlèvement international d'enfants. Au-delà de 80 p. 100 des cas signalés au Réseau concernent des enlèvements par un des parents, le plus souvent des enlèvements internationaux. Selon Mme Armstrong, cette formation est en voie de modifier la façon dont les policiers, au Québec, réagissent aux signalements de cas d'enlèvement parental.

Je peux parler au nom des forces policières du Québec, depuis la GRC jusqu'à la police de la Communauté urbaine de Montréal, quand je dis que le changement a été phénoménal au niveau du nombre d'enquêteurs qui savent exactement quoi faire et comment aider immédiatement ces parents. (3 décembre 1997, p. 9).

À notre avis, et comme le prévoit le *Code criminel*, la peine maximale de dix ans d'emprisonnement pour enlèvement d'enfant par un parent ou un tuteur illustre bien la gravité conférée par les législateurs à ce genre de conduite et l'importance des préjudices causés aux particuliers et à la société. Étant donné que l'application du *Code criminel* relève des autorités policières, nous croyons qu'il leur incombe de réagir rapidement aux dérogations qui leur sont signalées.

RECOMMANDATION 5

Le Sous-comité recommande que le solliciteur général, en collaboration avec la GRC, l'Association canadienne des chefs de police (ACCP), les ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'application de la loi et les organismes de recherche accrédités, mettent sur pied un groupe de travail pour examiner la formation, les politiques et procédures des forces policières relativement aux enquêtes sur les enfants disparus afin d'améliorer la façon dont elles réagissent actuellement lorsqu'on leur signale un enlèvement d'enfant. Dans le cadre de cet examen, le Sous-comité recommande également que les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux d'application de la loi tiennent dûment compte des réformes qui seront proposées dans ce rapport lorsqu'on établira les programmes d'étude des policiers et qu'on sensibilisera davantage les agents et les

Les recherches, dont les conclusions sont confirmées par les témoignages verbaux et écrits recueillis auprès de parents laissés pour compte, montrent que la police considère généralement les menaces d'enlèvement et l'enlèvement effectif par un des parents comme un «problème familial» plutôt que comme un acte criminel, par extension, l'enlèvement d'un enfant par un étranger est traité comme un acte criminel plus grave.¹⁵

Lorsque l'ex-mari d'Angelina Medjed-Cosovic a enlevé leur fils de sept ans à Toronto, en avril dernier, les autorités policières ont dit à cette dernière qu'il leur fallait attendre 24 heures avant de faire enquête à propos de son signalement. Son fils, qu'elle n'a pas vu depuis l'enlèvement, est quelque part en ex-Yougoslavie avec son père (10 décembre 1997, p. 10). Ce n'est qu'en mars 1997, soit trois semaines après que M. Ron Reddy ait signalé pour la première fois la disparition de sa fillelette d'un an, enlevée par son ex-femme en Colombie-Britannique pour être emmenée en Jordanie, que la GRC a pris sa déposition et commencé son enquête (10 décembre 1997, p. 13).

Dans son mémoire, Amy Lewis a décrit les circonstances de l'enlèvement de son fils par son ex-mari. Par deux fois, la police de West Vancouver fut informée que l'ex-mari de Mme Lewis menaçait d'enlever leur fils de cinq ans pour le conduire aux États-Unis; elle a pris note de la plainte mais n'a pas fait de suivi. En outre, l'avocat de Mme Lewis a envoyé des lettres par télécopieur, à deux reprises, aux autorités américaines responsables de l'immigration en poste à la frontière de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington, pour les informer de la menace d'enlèvement et leur fournir les renseignements pertinents. Le 16 février 1996, le garçon et son père franchissaient la frontière américaine dans le véhicule décrit aux autorités américaines la veille. Mme Lewis s'est fait répondre par le policier qui a pris sa déposition que les agents américains d'immigration n'avaient pas l'habitude de donner suite aux renseignements provenant de source autre que les organismes en charge de l'application de la loi. Ce renseignement est confirmé dans le guide préparé en 1997 par le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, à l'intention des agents canadiens de police, de douanes et d'immigration. Il y est en effet mentionné que «seul un organisme chargé d'appliquer la loi ou un organisme reconnu peut présenter une demande pour obtenir la surveillance des frontières»¹⁶. Les auteurs du guide conseillent aux agents de douanes et d'immigration de transmettre, à l'organisme compétent en charge de l'application de la loi, les demandes faites par un parent à la recherche de son enfant, par des avocats ou par d'autres personnes. Si l'on se fie aux faits qui nous ont été rapportés, il semble pourtant, dans le cas qui nous occupe, qu'un traitement sérieux du dossier et un avis aux autorités¹⁷ frontalières auraient peut-être empêché l'enlèvement du fils de Mme Lewis.

¹⁵ *Ibid.*
¹⁶ GRC, *Nos enfants disparus : Guide de l'enquêteur*, Bureau d'enregistrement des enfants disparus
¹⁷ de la GRC, Ottawa, 1997, p. 4.

Dans le cadre de son initiative "Nos enfants disparus", Douanes Canada, de concert avec le Bureau d'enregistrement des enfants disparus, a conçu le Projet Retour. Grâce à ce programme, des avis de signalement ou de vigilance sont affichés aux postes frontaliers afin d'empêcher un parent d'enlever son enfant et de le faire sortir du Canada. Quant au programme Projet Retour international, il permet à Douanes Canada, en coopération avec l'Organisation mondiale des douanes, de faire afficher des avis de signalement par les services de douanes étrangers inscrits au programme. Les deux programmes comptent sur les autorités d'application des lois pour donner l'alerte.

- promouvoir les efforts de collaboration et de réseautage avec les forces policières de tous les pays, mais plus particulièrement les nations appartenant au réseau d'Interpol et celles qui ont signé la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants;

- coopérer avec les agences accréditées travaillant à la recherche et à la récupération d'enfants disparus;
- coordonner le programme de réunification/déplacement destiné à offrir une aide financière aux parents afin de permettre le retour d'enfants enlevés par un conjoint et amenés au Canada;

- participer au Projet Retour et au Projet Retour international de Douanes Canada qui permettent d'afficher des avertissements dans les postes frontaliers.

(26 novembre 1997, p. 1-4)

Selon le sergent Oliver, le Bureau d'enregistrement des enfants disparus reçoit surtout des demandes d'aide dans les cas d'enlèvements internationaux d'enfants par un conjoint. Par conséquent, le personnel du Bureau a acquis une expérience considérable dans ce genre de situation au fil des ans. Le sergent nous a déclaré que le nombre de requêtes reçues chaque mois était passé de 9 en 1989 à 65 en 1997. Selon lui, cette augmentation montre que les services policiers et les agences de recherche font davantage appel aux services du Bureau plutôt que de témoigner d'une augmentation du nombre d'enfants disparus. Tous les services policiers du Canada ont été informés de l'existence du Bureau et de son mandat, et «à la demande d'un service de police canadien, le Bureau coordonnera les enquêtes effectuées en leur nom dans d'autres sphères de compétence, à l'intérieur comme à l'extérieur du Canada» (26 novembre 1997, p. 2).

2. Intervention policière

Les parents qui enlèvent leurs enfants contrevennent aux articles 282 et 283 du *Code criminel du Canada*, dont le libellé confère à la police le pouvoir de porter des accusations contre un parent qui enlève son enfant en contravention avec une ordonnance de garde (art. 282) ou qui enlève son enfant en l'absence d'une ordonnance de garde (art. 283).

On s'attendrait, dans la plupart des cas, à ce que la police réagisse promptement lorsqu'on lui signale un cas présumé d'enlèvement d'enfant. Or, ce qui ressort des témoignages entendus par le Sous-comité et des conclusions d'études, c'est que la police est généralement réticente à intervenir dans les affaires d'enlèvement par un des parents, malgré le fait, comme l'ont signalé Kiedrowski et ses collaborateurs dans leur examen des comptes rendus de recherche existants, qu'«un délai de quelques heures peut être suffisant pour réussir à quitter le pays avec l'enfant»¹⁴.

¹⁴ J. Kiedrowski, C.H.S. Jayewardene, M. Dalley, *Enlèvement des enfants par le père ou la mère : Survol du phénomène. Guide à l'intention de la police*, Gendarmerie royale du Canada, Ottawa, octobre 1994, p. 12.

LES RÉACTIONS DU CANADA FACE AUX ENLÈVEMENTS D'ENFANTS : SITUATION ACTUELLE ET PROPOSITIONS

A. Situation actuelle

1. Bureau d'enregistrement des enfants disparus

Afin d'aider les forces policières lors de leurs enquêtes sur les enfants disparus, le gouvernement a mis sur pied en 1988 le Bureau d'enregistrement des enfants disparus. Ce programme d'application de la loi reconnu à l'échelle internationale est destiné à faciliter la recherche et la récupération d'enfants. Il fait partie du programme « Nos enfants disparus » du gouvernement canadien, auquel participe quatre entités fédérales : la GRC, Revenu Canada, Citoyenneté et Immigration, et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Dans son mémoire, le sergent John Oliver, de la GRC, a décrit certaines des fonctions de ce programme :

- Intercepter et récupérer des enfants disparus et enlevés qui ont franchi des frontières internationales;
- diffuser des avis de signalement aux frontières (si l'on suppose qu'un enfant ou un ravisseur s'apprête à traverser une frontière internationale, des avis de signalement concernant ce pays sont diffusés);
- afficher des placards d'enfants disparus à tous les postes frontaliers canadiens;

- donner une formation au personnel des services s'occupant de l'application de la loi et à d'autres services comme les sociétés aériennes de manière à ce qu'on puisse repérer les auteurs d'enlèvement d'enfants ou les enfants victimes d'enlèvement.

(Mémoire présenté en novembre 1997, p.4-5)

Le Bureau d'enregistrement des enfants disparus collabore étroitement avec les organismes chargés d'appliquer la loi à l'échelle nationale et internationale, avec les ministères fédéraux et avec les agences sans but lucratif de recherche d'enfants et reconnues comme *Child Find Canada*, la Société des enfants disparus du Canada et le Réseau Enfants Retour. Dans le mémoire qu'il a présenté au Sous-comité, le sergent Oliver a aussi décrit le mandat général du Bureau d'enregistrement des enfants disparus. En voici des extraits :

- Aider au besoin toutes les forces policières canadiennes lors de leurs enquêtes sur des enfants disparus;
- surveiller le dossier du Centre d'information de la police canadienne (le système central informatisé utilisé par tous les services policiers du Canada) sur les personnes disparues afin de fournir de l'information supplémentaire ou de donner suite aux enquêtes sur des enfants disparus, selon les besoins;
- préparer des bulletins statistiques, des rapports annuels et des articles sur les enfants disparus;
- coordonner l'échange d'informations sur des programmes de prévention au sein des milieux policiers canadiens et des groupes qui cherchent des enfants disparus;

M. Reddy a, entre autres, recommandé que des traités bilatéraux soient négociés avec les pays non signataires de la Convention de La Haye, en particulier les pays régis par la loi islamique. Des traités distincts devraient être signés sur le droit d'accès et de visite, et sur le rapatriement. Le traité sur les droits de visite permettrait au conjoint laissé pour compte de rencontrer périodiquement son enfant seul ou sous surveillance, selon les circonstances. Il prévoirait également la réalisation d'évaluations médicales de l'enfant par le Service social international ainsi que des peines et amendes lorsqu'il y a violation de ses dispositions. Le traité sur le rapatriement bilatéral comprendrait pour sa part des dispositions semblables à celles qui figurent dans la Convention de La Haye et serait négocié de pays à pays.

Nous avons appris que des traités bilatéraux sur l'enlèvement d'enfants sont en voie d'être négociés par le Canada et des pays islamiques. Comme Ron Reddy l'a signalé, de nombreux pays du Moyen-Orient ne croient pas être en mesure de signer la Convention de La Haye en raison de leurs lois, coutumes et religion. À titre d'exemple, le Canada a récemment conclu un traité bilatéral avec l'Égypte, où entre 10 et 15 enfants canadiens enlevés se trouveraient actuellement, et il est en train d'en négocier un autre semblable avec le Liban. Contrairement à la Convention de La Haye, qui impose des obligations légales aux pays signataires, l'entente entre le Canada et l'Égypte ne comprend aucun mécanisme d'exécution. Elle établit plutôt un comité binational chargé de discuter des cas d'enlèvements internationaux d'enfants et de les résoudre lorsque cela est possible. M. Reddy juge cette démarche insuffisante :

J'insiste pour que nous signions un accord énonçant clairement le droit d'accès à l'enfant. Il faudrait aller au-delà d'une simple déclaration du genre : «Vous pouvez vous réunir pour essayer de trouver une entente à l'amiable». Il est certes important de favoriser le dialogue, mais il faudrait indiquer très clairement que le père et la mère ont tous deux le droit d'avoir accès à l'enfant. Les deux gouvernements devraient ratifier ce genre d'entente. (10 décembre 1997, p. 23)

Les membres du Sous-comité sont d'accord avec M. Reddy. Nous encourageons le gouvernement du Canada à négocier des accords bilatéraux comportant des mécanismes légaux d'exécution pour les droits de visite et le rapatriement des enfants avec les pays qui ne peuvent pas signer la Convention de La Haye et qui n'accepteront donc pas de le faire.

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité recommande que le Canada continue à négocier des traités bilatéraux avec les pays qui n'ont pas signé la Convention de La Haye. Chaque fois que cela est possible, ces traités devraient contenir des dispositions imposant des obligations légales, aux pays signataires, semblables à celles prévues dans la Convention de La Haye.

signataire, le parent qui part à sa recherche ne peut invoquer les dispositions de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. En général, il doit s'adresser aux tribunaux du pays étranger avec l'aide des fonctionnaires du consulat canadien de ce pays. Dans les cas d'enlèvements d'enfants, les consuls canadiens à l'étranger constituent « le dernier recours », selon Gar Parry, des affaires consulaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. En effet, quand le consulat est contacté, le conjoint ravisseur a habituellement réussi à faire traverser la frontière internationale à l'enfant (20 novembre 1997, p. 6). Il est particulièrement difficile de résoudre les cas où l'enfant est amené dans un pays non signataire de la Convention de La Haye, en particulier dans un pays d'obédience musulmane. La loi et les coutumes religieuses régissant les droits des parents, l'influence de la famille, les barrières linguistiques et les dépenses personnelles énormes encourues ne constituent que quelques-uns des obstacles que doit surmonter le parent à la recherche de son enfant. L'un de ces principaux obstacles est d'ailleurs « le fait que la loi musulmane attribue habituellement au père le pouvoir de décider du lieu de résidence de l'enfant »¹².

Certains pays, particulièrement les pays islamiques, ne conçoivent pas la famille comme étant constituée de deux conjoints égaux ayant tous les deux un droit égal d'avoir accès à leurs enfants ou de les influencer. Ces pays acceptent le dogme théologique voulant que le mal règne en monarque absolu sur la famille. Par conséquent, ce sont les décisions du père qui déterminent « ce qui est préférable pour l'enfant », et il est difficile de concevoir qu'un tribunal islamique puisse ordonner à un père de rendre un enfant à sa mère parce que celle-ci s'oppose par exemple à un déménagement dans un pays islamique¹³.

Lorsque c'est une femme musulmane qui enlève l'enfant, il semble que la doctrine religieuse attribuée à son père, c'est-à-dire au grand-père maternel de l'enfant, le pouvoir de déterminer s'il est préférable que l'enfant demeure dans le pays d'origine de la mère. Ron Reddy a pu se rendre compte par lui-même des obstacles considérables qu'il faut surmonter pour rapatrier un enfant d'un pays musulman non signataire de la Convention. En effet, sans qu'il le sache ou qu'il y consente, sa fille, une citoyenne canadienne, a été enlevée et emmenée dans le Royaume de Jordanie par sa mère musulmane. L'épouse de M. Reddy, dont il s'était séparé, avait reçu pour ce faire l'aide de son père, un homme très influent en Jordanie; diverses autorités jordaniennes ont déclaré à M. Reddy que seule une intervention du roi de Jordanie pourrait permettre de régler son cas. Voici les raisons qu'on lui a données :

Ils m'ont dit que je ne pourrais jamais réaliser de progrès significatifs en tant qu'étranger dans le système judiciaire de Jordanie. Le système était encore fondé sur des formes de justice féodale des tribus bédouines, qui était régie par l'influence de la famille. On m'a dit que les juges et la police seraient peu disposés à délivrer des ordonnances contre de grandes familles influentes. On m'a dit qu'en vertu de la loi islamique, seulement la mère pouvait obtenir la garde des enfants, particulièrement une fille, jusqu'à l'âge de la puberté. De même, on m'a dit qu'entre-temps, le père ne pourrait la voir, sous supervision, qu'une heure par semaine. Bien évidemment, il est probable qu'un étranger n'obtiendra aucun de ces droits. (10 décembre 1997, p. 14)

¹² *Ibid.*, p. 289.

¹³ L. Silberman (1994), p. 266.

Barbara Snider, de la Société des enfants disparus du Canada, une organisation sans but lucratif travaillant à la recherche d'enfants disparus et enlevés, encourage le gouvernement du Canada à discuter de la Convention de La Haye avec les pays qui ne l'ont pas signée à chaque fois qu'il le pouvait et les incite à la signer (3 décembre 1997, p. 3). Plus de la moitié des cas de cette Société sont classés dans les enlèvements par l'un des deux parents. De plus, selon Mme Snider, «à peu près 90 p. 100 des enfants victimes d'enlèvements par un conjoint, signalés à la Société, ont quitté le Canada et se sont réfugiés dans un autre pays» (3 décembre 1997, p. 1).

Brian Grant, de Citoyenneté et Immigration Canada, a déclaré ce qui suit dans son mémoire : «la Convention de La Haye constitue un outil merveilleux, mais elle ne se révélera véritablement utile que lorsqu'une majorité des pays se seront engagés à la respecter».

Durant sa comparution, Julian Fantino, chef de police de London, en Ontario (qui comparait devant nous à titre de représentant de l'Association canadienne des chefs de police) a préconisé une collaboration internationale plus étroite afin de promouvoir et de protéger le bien-être des enfants :

La communauté internationale doit être de plus en plus consciente du fait que le monde est vraiment beaucoup plus petit que par le passé et que la coopération internationale est essentielle pour protéger les intérêts des enfants du monde entier. (4 février 1998, p. 9).

Nous avons en outre appris de Denis Kratchanov, du ministère de la Justice, que le Canada recommande bien de manière informelle l'adoption de la Convention de La Haye lors des rencontres multilatérales (20 novembre 1997, p. 16), mais de nombreux témoins nous ont affirmé que le gouvernement devrait s'assurer que les enlèvements internationaux d'enfants et la Convention de La Haye figurent à l'ordre du jour officiel de toutes les rencontres internationales auxquelles assistent des pays non signataires. Les membres du Sous-comité sont d'accord.

RECOMMANDATION 3

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada s'assure que la question d'enlèvement international d'enfants et la nécessité d'accroître le nombre des pays signataires de la Convention de La Haye figurent à l'ordre du jour officiel des réunions bilatérales et multilatérales auxquelles assistent des États non signataires de cette Convention.

LES ENLÈVEMENTS INTERNATIONAUX D'ENFANTS ET LES PAYS NON SIGNATAIRES DE LA CONVENTION DE LA HAYE

Il est souvent nécessaire de se demander si le pays où se trouve un enfant enlevé est signataire de la Convention de La Haye avant de déterminer comment on s'y prendra pour résoudre ce cas. Les lois et les normes sociales concernant le mariage, le divorce, la garde des enfants et les droits de visite ne sont pas les mêmes partout sur la planète et jouent un rôle important dans la décision que prend chaque pays de ratifier ou non la Convention. Lorsqu'un enfant est enlevé au Canada pour être amené dans un pays non

- Les autorités centrales provinciales devraient avoir facilement accès à l'information concernant la législation de mise en oeuvre et le fonctionnement des tribunaux et de l'autorité centrale des autres pays contractants. En outre, elles devraient pouvoir donner des conseils pratiques aux parents qui présentent une demande de retour (p. ex. sur l'embauche d'un avocat dans le pays étranger) et voir à l'obtention de renseignements sur la progression du cas;
- Les tribunaux chargés d'entendre une demande de retour dans tous les pays contractants, devraient avoir accès à des exemplaires de la Convention de La Haye dans la langue officielle de leur pays. (mémoire présenté le 8 décembre 1997, p. 3 à 5)

Susan Armstrong, directrice exécutive du Réseau Enfants Retour-Canada, organisme de recherche sans but lucratif installé au Québec, critique certains pays signataires pour leur inaction, leur inconscience et leur non-respect des dispositions de la Convention. Nous avons appris que ce non-respect fait que les enfants canadiens dans ces pays sont gardés en otages par le parent ravisseur. Mme Armstrong ajoute :

En ce qui concerne les pays signataires qui ne respectent pas les lois régissant les aspects civils des enlèvements internationaux d'enfants en vertu de la Convention de La Haye, le raisonnement et les motifs sous-jacents à un tel non-respect sèment la confusion dans nos esprits, à titre de représentants de ces enfants. En conséquence, la question que nous nous posons, c'est de savoir pourquoi ces pays ont signé. Est-ce dans le meilleur intérêt de l'enfant ou simplement pour l'image politique que cela leur donne aux yeux du monde? (3 décembre 1997, p. 11)

D'après l'expérience du Dr Marlene Dalley, certains pays signataires de la Convention possèdent des mécanismes pour traiter les demandes alors que, pour d'autres, les procédures «sont précaires» et «parfois inexistantes». Dans son mémoire au Sous-comité, le Dr Dalley propose que le Canada aide ces derniers pays à élaborer ou à améliorer leurs procédures.

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande que les représentants du gouvernement du Canada abordent et examinent, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, la question des retards dans les procédures, la qualité de la représentation juridique et le respect des dispositions de la Convention de La Haye lors de la prochaine rencontre de la Commission spéciale chargée de revoir le fonctionnement de la Convention de La Haye *sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*.

C. Augmenter le nombre de pays signataires de la Convention

De nombreux témoins ont préconisé un élargissement du réseau des pays signataires de la Convention de La Haye puisque, comme nous allons le montrer, les tentatives de rapatriement d'un enfant qui a été enlevé et amené dans un pays qui n'a pas signé cette Convention, se butent souvent à des obstacles insurmontables.

stricts. Malgré cette inégalité, M. Dyer s'est rendu compte que «des efforts constants visent à réduire la longueur des procédures et, par conséquent, à satisfaire les objectifs de retour rapide prévus dans la Convention»¹¹.

La Convention a également été critiquée pour ne pas avoir prévu une représentation juridique énergique et de haute qualité dans les pays signataires. D'après ce qu'on nous a dit, bon nombre d'autorités centrales n'ont pas suffisamment de ressources humaines et financières, situation qui affecte directement la qualité des services juridiques ainsi que la rapidité et l'efficacité des procédures. Voici ce qu'a déclaré Heather Ritchie :

Je dois dire que l'une des grosses difficultés que pose un recours en vertu de la Convention de La Haye, c'est la faible qualité de la représentation dont va bénéficier la personne concernée dans l'autre pays. Il est bien difficile de demander à un ressortissant de l'autre pays, qui touche l'équivalent du forfait attribué par l'aide juridique – ce qui le met tout juste au-dessus du seuil de la pauvreté au Canada – de plaider de manière véritablement convaincante le retour au Canada d'un enfant qui risque lui aussi d'être perçu comme un ressortissant de l'autre pays. (10 décembre 1997, p. 2-3)

L'expérience de Nancy White, une Canadienne dont le fils a été enlevé lors de vacances familiales en Grèce par son ex-conjoint, un ressortissant grec, montre bien ce qui en est : «... nous avons cet avocat nommé en vertu de la Convention de La Haye qui n'était absolument pas motivé et qui ne parlait pas un mot d'anglais. Il se moquait totalement de ce qui pouvait m'arriver. Par conséquent, nous avons trouvé deux autres avocats...». Dans son mémoire au Sous-comité, Mme White a précisé que ses parents avaient dépensé plus de 100 000 \$ (dont 15 000 \$ en frais de traduction seulement) sur une période de cinq mois pour les ramener au Canada, elle et son fils, à partir de la Grèce, pays signataire de la Convention de La Haye. Qui plus est, après le début des procédures prévues par la Convention, son ex-mari a demandé la garde de l'enfant et le tribunal a fixé une date d'audience. Ce geste contrevient directement aux règles de La Haye, lesquelles, comme l'a expliqué Heather Ritchie, empêchent l'amorce de procédures distinctes après l'introduction de la demande de retour. Selon Nancy White : «personne ne semblait... connaître les règles» (10 décembre 1997, p. 8). En se fondant sur son expérience, Nancy White a formulé quelques recommandations :

- Si un avocat d'une autorité centrale est incapable ou refuse de traiter un dossier d'une façon énergique, les Canadiens qui essaient de rapatrier leurs enfants devraient obtenir du Canada une aide financière en vue d'une représentation juridique à l'étranger;
- La demande de retour et tout document d'appui envoyés par une autorité centrale provinciale au Canada à l'autorité centrale du pays où l'enfant est illicitement retenu devraient être traduits dans la langue du pays récepteur avant la transmission, afin d'empêcher tout retard indu;
- Le pays signataire où l'enfant est illicitement retenu devrait garantir que l'enfant est entre bonnes mains jusqu'à ce que les tribunaux aient statué;

¹¹ A. Dyer, «The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction – Towards Global Cooperation: Its Successes and Failures», *The International Journal of Children's Rights*, 1993, p. 287-288.

tous les cas d'enlèvement international d'enfants ont été résolus»⁸. Comparativement aux statistiques obtenus dans les cas d'enlèvement impliquant des pays non contractants, ces statistiques portent toutefois à croire que la Convention donne des résultats, bien qu'imparfaits. Ainsi, les statistiques des États-Unis sur les règlements de cas traités avec et sans l'aide de la Convention révèlent des taux de résolution favorable avec la Convention, de 43 p. 100 pour les cas d'arrivée et de 40 p. 100 pour les cas de sortie. Sans la Convention, ces taux tombent à 20 et 25 p. 100 respectivement.

Notre examen des enlèvements transfrontaliers ne s'est pas étendu à une étude approfondie du fonctionnement et de l'efficacité de la Convention de La Haye. Cependant, des témoins ont mis en lumière certaines de ses lacunes, comme il en sera question ci-dessous, lesquelles méritent l'attention du Canada et des autres signataires.

B. Lacunes de la Convention (retard dans les procédures, faible qualité de la représentation et non-respect des dispositions de la Convention)

Selon Heather Ritchie, avocate canadienne en droit de la famille qui représente des parents d'enfants emmenés tant dans des pays signataires que non signataires, les mesures prises dans certains pays contractants peuvent être «terriblement lentes» et entraîner des retards indus. Le temps est un facteur primordial, a-t-elle dit au Sous-comité, car «il est bien possible que l'intérêt de l'enfant soit déterminé en fonction du lieu et de la durée de son séjour, quelle que soit la méthode utilisée pour l'amener là» (10 décembre 1997, p. 2). L'accélération des procédures prévues dans la Convention pour le retour des enfants a été soulevée lors de la deuxième réunion de la Commission spéciale chargée de revoir le fonctionnement de la *Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, en 1993. La Commission en est arrivée à la conclusion suivante :

Les retards dans les procédures juridiques est l'une des causes principales des difficultés dans l'application de la Convention. Il faut tout tenter pour accélérer les procédures. Dans certains pays, les tribunaux statuent normalement en se fondant seulement sur la demande et sur les documents ou déclarations écrites remis par les parties, sans exiger de témoignage oral ou la présence physique des parties. Une telle façon de procéder pourrait accélérer le règlement des cas. La décision de retourner un enfant n'affecte pas le fond du droit de garde¹⁰.

En examinant les succès et les échecs de la Convention, Adair Dyer, du Bureau permanent de la Conférence de La Haye sur le droit international privé, a découvert que les États avaient des approches variées quant à l'échéancier des procédures. Certains signataires respectent des délais courts et rigoureux pour les audiences et les appels, ce qui accélère le retour des enfants. D'autres, cependant, agissent sans urgence ni délais

8
9
10

Ibid., p. 2.

L. Silberman, «Hague International Child Abduction Convention: A Progress Report», *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, n° 3, été 1994, p. 217.

Cité dans A. Dyer et S. Detrick, «Checklist of Issues to be Considered at the Third Meeting of the Special Commission to Review the Operation of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*», Conférence de La Haye sur le droit international privé, janvier 1997, p. 10.

«déplacement illicite», c'est-à-dire le déplacement, sans le consentement de l'autre parent, d'un enfant de moins de 16 ans, habituellement par un parent non gardien ou bénéficiant d'une garde partagée, qui a des antécédents ou a été élevé dans un autre pays. La Convention a, entre autres objectifs, de garantir le retour immédiat d'un enfant déplacé unilatéralement vers un pays étranger ou à partir de ce pays, de promouvoir la coopération entre les pays et entre les autorités compétentes dans leur Etat respectif et de prévenir les enlèvements d'enfants.

Au Canada, comme ce sont les provinces et les territoires qui ont compétence en matière de garde d'enfants, les procureurs généraux ou ministres de la Justice provinciaux et les ministères de la Justice territoriaux sont désignés «autorités centrales», responsables de l'administration et de l'exécution de la Convention. Ces autorités agissent comme points de contact entre les «Etats contractants» (les parties à la Convention) et aident les parents désireux d'invoquer les dispositions de la Convention de La Haye. Un parent, dont l'enfant a été enlevé, peut déposer une demande de retour soit auprès de l'autorité centrale du pays de résidence ou de celle du pays où l'enfant se trouve. Munie de la demande, l'autorité centrale a le mandat de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger l'intérêt du parent gardien, localiser l'enfant illicitement déplacé, empêcher qu'il ne lui arrive du mal et garantir sa remise volontaire. Si besoin est, l'autorité entame également des procédures administratives et judiciaires pour obtenir le retour de l'enfant. La Convention de La Haye prévoit quatre exceptions à ces exigences de remise, dont la suivante : «qu'il existe un risque grave que le retour de l'enfant ne l'expose à un danger physique ou psychique, ou de toute autre manière ne le place dans une situation intolérable» (alinéa 13b)).

Les autorités centrales de chaque Etat participant traitent des demandes de retour d'enfants enlevés sur leur territoire («cas d'arrivée») et aussi emmenés sur leur territoire («cas de sortie»). Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est, au Canada, l'autorité centrale fédérale désignée. Au besoin, il aide les provinces et les territoires ainsi que les autorités centrales des autres Etats contractants et fournit de l'information et des orientations générales au public.

Au 9 octobre 1997, seulement 26 pays avaient ratifié, accepté ou approuvé la Convention de La Haye et 21 y avaient adhéré. Comme nous le verrons plus loin dans le présent rapport, aucun pays régi par la loi musulmane ne l'a encore adoptée. Sans contredit, la portée géographique limitée de la Convention compromet son efficacité au niveau international.

En fait, le secrétaire général du Service social international a parlé de la Convention de La Haye comme étant une «convention génèreuse» n'ayant produit que de «modestes résultats». Cette conclusion s'appuie sur des statistiques fournies par les autorités centrales à l'occasion de la réunion de 1997 de la Commission spéciale chargée de revoir le fonctionnement de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Ces statistiques montrent que «seulement environ la moitié de

6
7

D'autres exceptions se retrouvent en 13, 13a) et 20.

D. Ngabonziza, «Mediation in International Family Disputes», *International Symposium on*

Globalization of the Rights of the Child: The Role of the Hague Convention, La Haye, 13 septembre 1997.

souligné la faiblesse et l'incohérence des données sur le sujet et la nécessité d'une analyse approfondie des dossiers du Bureau d'enregistrement des enfants disparus.

Nous croyons qu'il devrait exister un ensemble cohérent de renseignements sur l'ampleur et la nature de l'enlèvement international d'enfants. La société serait ainsi mieux à même de reconnaître et de comprendre ce problème et la tâche des décideurs et des enquêteurs s'en trouverait simplifiée.

RECOMMANDATION 1

Le Sous-comité recommande que les responsables du Bureau d'enregistrement des enfants disparus, l'autorité centrale fédérale, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et les autorités provinciales et territoriales, travaillent en collaboration avec le Centre canadien de la statistique juridique et d'autres particuliers et organismes possédant des compétences reconnues en matière d'enlèvement d'enfants, de droit de la famille et de violence familiale, afin d'élaborer à partir de la base de données nationales du Bureau d'enregistrement des enfants disparus, un ensemble de renseignements cohérents et complets sur les enlèvements internes et internationaux d'enfants par le père ou la mère. Le Sous-comité recommande en outre que le Centre canadien de la statistique juridique rédige un rapport annuel sur le sujet.

LA CONVENTION DE LA HAYE SUR LES ASPECTS CIVILS DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS

A. Description de la Convention

Il y a 20 ans, devant une augmentation du nombre d'enfants enlevés par l'un des parents et emmenés hors du pays, le Canada a entrepris de négocier une entente avec quelque 30 autres pays afin de trouver une solution internationale au problème. L'initiative a mené à la rédaction de la *Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, lors de la Conférence de La Haye sur le droit international privé. La Convention de La Haye, le seul instrument multilatéral d'aide contre les enlèvements transfrontaliers d'enfants, est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1983.

D'après Denis Kratchanov, du ministère de la Justice, la Convention «est fondée sur le principe que l'on protège les intérêts des enfants en veillant à ce qu'ils retournent promptement dans leur pays de résidence habituelle» (20 novembre 1997, p. 2). À cette fin, chaque signataire de la Convention convient de respecter les droits de garde accordés dans le pays où il résidait avant l'enlèvement. La Convention n'est pas conçue pour établir la validité des revendications contradictoires relatives à la garde. En d'autres mots, c'est au pays d'où l'enfant a été illicitement déplacé qu'incombe l'obligation de se prononcer sur la valeur des aspects de la garde. L'élément déclencheur est le

⁴ Statistique Canada, *Déclaration uniforme de la criminalité*, Centre canadien de la statistique juridique, Ottawa, 1996.

⁵ Données rassemblées pour la 3^e réunion de la Commission spéciale tenue du 17 au 21 mars 1997.

la maison. Ces cas ne seraient pas signalés par le Bureau d'enregistrement des enfants disparus.

On trouve d'autres renseignements dans la base de données du Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC), lequel comprend les crimes rapportés aux autorités de police du pays. En 1996, on a signalé à la police un total de 602 enlèvements tentés ou réussis par l'un des parents (chaque infraction ou incident équivalait à une victime). Sur ces 602 enfants, 374 ont été enlevés en violation d'une ordonnance de garde et 228 l'ont été en l'absence d'une telle ordonnance⁴. Ces données n'établissent pas non plus de distinction entre l'intérieur et l'extérieur du pays.

Les autorités centrales instituées en vertu de la Convention de La Haye (dont il est question ci-dessous) constituent une autre source de renseignements sur l'enlèvement d'enfants. De 1993 à 1996, les autorités centrales du Canada ont traité 145 dossiers où l'on demandait que 209 enfants soient ramenés *du* Canada (cas d'arrivée) et 173 dossiers réclamant le retour de 232 enfants *au* Canada (cas de sortie)⁵. Mme Sandra Zed Finess, du ministère de la Justice, a signalé qu'il fallait faire montre de prudence à l'égard de ces données, car les autorités centrales des provinces et des territoires utilisent des systèmes différents pour dresser leurs statistiques aux fins de la Convention de La Haye. Et, comme on l'explique ci-dessous, un parent peut présenter une demande en vertu de la Convention dans le pays où l'enfant a été enlevé ou dans celui où il a été emmené. Les autorités centrales du Canada ne signalent que les cas soumis à leurs bureaux.

Mme Susan Armstrong a proposé que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international publie un rapport annuel où figurerait, par année et par province, le nombre d'enlèvement d'enfants qui ont lieu au Canada, les pays vers lesquels les enfants canadiens sont emmenés (lorsqu'on le sait) et la période pendant laquelle les enfants manquent à l'appel (3 décembre 1997, p. 11). Nous aimerions qu'il contienne en

outre une analyse détaillée des dossiers.

Par exemple, nous avons étudié avec attention les mesures visant à empêcher un parent d'enlever son enfant et de l'emmener à l'extérieur du pays. D'après des témoins, une telle action unilatérale constitue une violation du droit qu'a l'enfant d'avoir des contacts avec ses deux parents ainsi que du droit d'un parent de participer à l'éducation de son enfant. Pourtant, nous savons qu'il peut exister des cas où c'est la sécurité de l'enfant qui motive le parent ravisseur. Peut-il y avoir un rapport entre l'enlèvement et la protection d'un enfant? L'enlèvement est-il justifié si le parent ravisseur veut protéger son enfant des mauvais traitements ou de la négligence de l'autre parent? Pour répondre à ces questions et à d'autres sur les tenants et aboutissants de l'enlèvement international d'enfants, nous avons besoin de renseignements détaillés concernant les ravisseurs et les circonstances qui entourent leurs actes dans le pays. En analysant de près les dossiers du Bureau d'enregistrement des enfants disparus, on aurait une bien meilleure compréhension de cette situation tragique. Mme Marlene Dalley, experte canadienne des questions touchant les enfants disparus et le rapt d'enfants par le père ou la mère, a

sembler une éternité». Outre les répercussions de l'enlèvement sur le plan émotif, le parent qui recherche son enfant éprouve souvent de graves difficultés financières, dont il sera question plus loin dans le rapport.

Le Sous-comité a examiné les multiples dimensions de l'enlèvement international d'enfants. Sur une période de quatre mois, de novembre 1997 à février 1998, il a reçu des mémoires et entendu les témoignages de parents victimes, d'organismes non gouvernementaux de recherche, de membres de la profession juridique, de représentants gouvernementaux ainsi que des autorités policières. Le présent rapport met en lumière la gravité du sujet et décrit certains problèmes ainsi que les solutions qu'on propose à l'heure actuelle. Le Sous-comité sait pertinemment que même les systèmes les plus perfectionnés n'empêcheront jamais complètement les enlèvements mais il recommande des mesures en vue d'empêcher un parent mécontent d'enlever son enfant et de l'emmener dans un autre pays et, pour les cas où cela s'est déjà produit, des stratégies pour faciliter le rapatriement de l'enfant vers son pays de résidence habituelle.

Les membres du Sous-comité espèrent qu'à la suite de ses constatations et recommandations, le gouvernement accordera plus de place à ce dossier dans ses préoccupations nationales et internationales, et qu'on pourra obtenir l'appui du public, des professions libérales et des gouvernements dans la mise sur pied de réformes nationales, bilatérales et multilatérales ayant pour objet l'intérêt véritable des enfants.

AMPLEUR ET NATURE DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS PAR LE PÈRE OU LA MÈRE

À l'heure actuelle, on ne connaît ni l'ampleur ni la nature des rapt d'enfants par le père ou la mère dans notre pays. Comme nous l'avons découvert, il n'existe pas de données précises sur le nombre d'enfants canadiens enlevés par un parent et emmenés à l'étranger, et on ne dispose pas non plus d'analyses par cas des situations d'enlèvement ni de comparaisons entre les enlèvements effectués à l'intérieur du Canada et les enlèvements internationaux.

Dans son rapport annuel de 1996 sur les enfants portés disparus au Canada, le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC faisait état d'un total de 409 enfants enlevés par leur père ou leur mère³. Ce chiffre indique le nombre de cas rapportés à la police et qui ont été inscrits dans le système de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). De 1992 à 1996, le nombre d'enfants enlevés par un parent dont fait état le Bureau d'enregistrement demeure relativement constant; autrement dit, il n'y a eu ni augmentation ni diminution importante des enlèvements rapportés au cours des cinq dernières années. Malheureusement, le Bureau d'enregistrement n'opère aucune distinction entre les enlèvements effectués à l'intérieur du Canada et les enlèvements internationaux et il ne fait pas mention des enlèvements non rapportés à la police. Nous avons aussi appris qu'un nombre indéterminé de parents engagent un avocat et utilisent les tribunaux civils pour essayer de ramener leur enfant à

3 Gendarmerie royale du Canada, *Rapport annuel de 1996 sur les enfants portés disparus au Canada*, Bureau d'enregistrement des enfants disparus, Ottawa, tableau 2, p. 4.

L'expansion de l'immigration, du tourisme international et des voyages d'affaires et du commerce à l'échelle planétaire a créé des conditions propices aux relations et aux mariages entre gens de nationalités et de cultures différentes. Ces tendances se sont manifestées parallèlement à d'autres phénomènes économiques et sociaux comme la mondialisation de l'économie, la hausse des taux de divorce et l'augmentation des cas rapportés de violence familiale. Tous ces facteurs ont contribué au problème de l'enlèvement international d'enfants par le père ou la mère.

D'après des recherches et des témoignages présentés au Sous-comité, lorsqu'il y a rupture du mariage ou de l'union de fait, les enfants privés de la présence des deux parents subissent un stress émotionnel et des torts psychologiques énormes. Il est bien établi que la famille, les amis, les occupations journalières, les endroits familiaux et la langue sont déterminants pour le sentiment de sécurité de l'enfant. L'enfant enlevé par l'un des parents et emmené dans un pays étranger découvre une culture, une langue et des conditions de vie qui s'écartent sensiblement de ce qu'il connaît, d'où une dislocation pouvant avoir des répercussions profondes. Sur le plan psychologique, le déplacement et la séparation de l'un des parents se traduit souvent par des expressions de colère, de peur, de désespoir, de privation et de confusion. Cela est particulièrement vrai lorsque l'enfant a dépassé la petite enfance (c.-à-d. d'âge scolaire), est enlevé pour une longue période, fait l'objet de mauvais traitements ou est fréquemment emmené d'un endroit à un autre par le parent ravisseur qui ne veut pas être repéré¹. Compte tenu de ces répercussions, beaucoup sont d'avis que le rapt d'un enfant par le père ou la mère constitue une violation de ses droits et une forme de mauvais traitement à son égard.

Agnes Casselman, directrice de Service social international Canada, un organisme sans but lucratif qui fournit des services de liaison inter-États à des enfants et à des familles en difficulté, marque son accord :

L'enlèvement international d'enfants est la violation la plus grave des droits d'un enfant. Les enfants en sont les principales victimes, mais, en fin de compte, tout le monde y perd. Nous devons continuer à faire diligence pour trouver des solutions aux niveaux national et international, afin de nous assurer que les droits fondamentaux des enfants soient respectés et préservés. (3 décembre 1997, p. 9)

Le parent dont l'enfant a été enlevé par l'autre parent est également une victime. On a décrit avec force et passion devant le Comité le traumatisme des parents victimes; entre autres, ils ressentent un profond sentiment de privation, de frustration et d'angoisse au sujet de la sécurité physique et du bien-être émotionnel de leur enfant (10 décembre 1997). Des études ont d'ailleurs confirmé l'existence de ces effets et de problèmes connexes, comme l'insomnie, le désespoir, la peur, la solitude, la dépression et la détresse². Amy Lewis, dont l'enfant a été enlevé par son père et emmené aux États-Unis, a indiqué dans son mémoire que « pour un parent et un enfant séparés, un seul jour peut

¹ Pour une vue d'ensemble et un résumé des recherches à cet égard, voir J. Kiedrowski, C.H.S. Jayewardene, M. Dalley, *Enlèvement d'un enfant par le père ou la mère : survol et profil du ravisseur*, Gendarmerie royale du Canada, Ottawa, octobre 1994, p. 22-25.

² Pour une vue d'ensemble et un résumé des recherches à cet égard, *Ibid.*, p. 26-27.

RECOMMANDATION 14

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, organisent une conférence annuelle réunissant les principaux intervenants de tout le pays afin qu'ils partagent des renseignements et des compétences et proposent des solutions aux enlèvements internationaux d'enfants. Ces intervenants comprendraient, en plus des participants au programme « Nos enfants disparus », des responsables de l'application des lois, des juges de tribunaux de la famille, les divisions du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec, des organismes de recherche non gouvernementaux, et des fonctionnaires du gouvernement chargés de l'application de la Convention de La Haye.

avocats spécialisés en droit de la famille, examinent les mesures en vigueur du traitement des demandes de passeport pour des enfants ainsi que les moyens de renforcer ces procédures.

RECOMMANDATION 10

Le Sous-comité recommande que le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille, de concert avec le Barreau du Québec et l'Association du Barreau canadien, envisagent d'autres mesures auxquelles les tribunaux pourraient recourir dans les procédures de divorce et de garde afin de prévenir les enlèvements internationaux d'enfants, comme de limiter, le cas échéant, les voyages et/ou d'exiger des parties qu'elles remettent tous leurs passeports au tribunal pendant qu'elles ont la garde de l'enfant.

RECOMMANDATION 11

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada négocie des accords bilatéraux avec d'autres pays, afin de favoriser le développement d'une formation internationale concernant les «meilleures pratiques» à suivre aux passages frontaliers, pour identifier les cas d'enlèvements internationaux d'enfants et intervenir dans ces situations.

RECOMMANDATION 12

Le Sous-comité recommande que le ministre des Transports, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les fonctionnaires fédéraux responsables du programme «Nos enfants disparus» et l'industrie du transport aérien, étudient la faisabilité d'implanter un processus visant à vérifier la preuve documentaire selon laquelle les deux parents acceptent que leurs enfants de moins de 16 ans effectuent un voyage international avant que des billets d'avion soient délivrés. Nous recommandons également que ces consultations aboutissent à l'élaboration d'un programme spécialisé pour former le personnel de la sécurité et de l'aviation à identifier les cas possibles d'enlèvements d'enfants et à intervenir dans ces situations.

RECOMMANDATION 13

Le Sous-comité recommande que la ministre fédérale de la Justice entame des discussions avec les ministres provinciaux et territoriaux responsables de la justice, en vue d'établir un fonds à coûts partagés pour défrayer les dépenses liées aux voyages et aux services juridiques des parents dans le besoin et dont les enfants ont été victimes d'un enlèvement par l'autre parent et emmenés dans d'autres pays.

RECOMMANDATION 5

Le Sous-comité recommande que le Solliciteur général, en collaboration avec la GRC, l'Association canadienne des chefs de police (ACCP), les ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'application de la loi et les organismes de recherche accrédités, mettent sur pied un groupe de travail pour examiner la formation, les politiques et procédures des forces policières relativement aux enquêtes sur les enfants disparus afin d'améliorer la façon dont elles réagissent actuellement lorsqu'on leur signale un enlèvement d'enfant. Dans le cadre de cet examen, le Sous-comité recommande également que les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux d'application de la loi tiennent dûment compte des réformes qui seront proposées dans ce rapport lorsqu'on établira les programmes d'étude des policiers et qu'on sensibilisera davantage les agents et les recrues à leur rôle de prévention des enlèvements internationaux d'enfants.

RECOMMANDATION 7

Le Sous-comité recommande que le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille consulte les intervenants qui ont une expérience des cas d'enlèvements d'enfants par un des parents afin de modifier l'article 283 du *Code criminel* de façon à mieux orienter les tribunaux quant au caractère criminel des enlèvements par un des parents en l'absence d'une ordonnance de garde.

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada entame des pourparlers avec les pays avec lesquels il a négocié un traité d'extradition afin de les amener à reconnaître que l'enlèvement d'un enfant par son père ou sa mère est un acte criminel passible d'une ordonnance d'extradition.

RECOMMANDATION 9

Le Sous-comité recommande que les agents du Bureau des passeports, de concert avec des spécialistes des questions d'enlèvements internationaux d'enfants par un parent, des organismes de recherche reconnus et des

RECOMMANDATION 1

Le Sous-comité recommande que les responsables du Bureau d'enregistrement des enfants disparus, l'autorité centrale fédérale, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et les autorités provinciales et territoriales, travaillent en collaboration avec le Centre canadien de la statistique juridique et d'autres particuliers et organismes possédant des compétences reconnues en matière d'enlèvement d'enfants, de droit de la famille et de violence familiale, afin d'élaborer à partir de la base de données nationales du Bureau d'enregistrement des enfants disparus, un ensemble de renseignements cohérents et complets sur les enlèvements internes et internationaux d'enfants par le père ou la mère. Le Sous-comité recommande en outre que le Centre canadien de la statistique juridique rédige un rapport annuel sur le sujet.

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande que les représentants du gouvernement du Canada abordent et examinent, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, la question des retards dans les procédures, la qualité de la représentation juridique et le respect des dispositions de la Convention de La Haye lors de la prochaine rencontre de la Commission spéciale chargée de revoir le fonctionnement de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants.

RECOMMANDATION 3

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada s'assure d'accroître le nombre des pays signataires de la Convention de La Haye figurent à l'ordre du jour officiel des réunions bilatérales et multilatérales auxquelles assistent des États non signataires de cette Convention.

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité recommande que le Canada continue à négocier des traités bilatéraux avec les pays qui n'ont pas signé la Convention de La Haye. Chaque fois que cela est possible, ces traités devraient contenir des dispositions imposant des obligations légales aux pays signataires qui sont semblables à celles prévues dans la Convention de La Haye.

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a pour mandat d'examiner une foule de questions, notamment celles qui portent sur le commerce extérieur, l'aide à l'étranger, les traités, la paix, la sécurité internationale, les droits de la personne et les crises à l'étranger. Pour mieux focaliser les travaux du Comité, il a été décidé en 1997 de créer deux sous-comités, le Sous-comité des droits de la personne et du développement international et le Sous-comité des investissements internationaux.

Peu de temps après sa création, le Sous-comité des droits de la personne et du développement international a tenu des audiences sur la question troublante de l'enlèvement international d'enfants. Le Sous-comité s'est efforcé d'entendre le plus de témoins possible tout en veillant à déposer un rapport en temps opportun. Nous avons structuré les audiences de manière à entendre le point de vue de parents, d'avocats, d'entreprises privées de recherches, de représentants des forces de l'ordre, des organisations non-gouvernementales et de fonctionnaires.

Malheureusement, en dépit de la Convention de La Haye, les parents qui cherchent à rapatrier des enfants enlevés qui vivent à l'étranger font encore face à des obstacles insurmontables. Que les enfants aient été emmenés dans des pays signalés de la Convention de La Haye ou non, ces situations sont extrêmement frustrantes pour les parents concernés, qui sont trop souvent acculés au désespoir.

Le Sous-comité des droits de la personne et du développement international a entendu de nombreuses personnes, mais il a aussi reçu plusieurs mémoires qui l'ont beaucoup aidé lors de la rédaction du présent rapport. Les cas poignants dont nous avons été saisis témoignent de la nécessité d'une intervention du gouvernement. S'il n'existe pas de solution qui permettrait de mettre fin immédiatement aux enlèvements d'enfants, nous avons cependant décidé, en tant que députés, de recommander des mesures qui contribueraient à réduire le nombre d'enlèvements internationaux d'enfants.

Le Sous-comité tient à remercier toutes les personnes qui ont pris le temps de participer à cette importante étude.

Au nom de tous les membres du Sous-comité, je tiens à remercier tout spécialement les attachés de recherche Patricia Bégin, James Lee et Gerald Schmitz et la greffière, Janice Hilchie et le personnel du Sous-comité, Carolline Martin et Diane Lefebvre pour leur diligence et leur dévouement.

4.	Contrôle des passeports	24
	Recommandation 9	25
5.	Ordonnances de garde	25
	Recommandation 10	25
B.	Solutions proposées	26
1.	Contrôles aux frontières	26
	Recommandation 11	26
2.	Restriction des voyages internationaux	26
	Recommandation 12	27
3.	Aide financière	27
	Recommandation 13	28
4.	Partage de renseignements et de compétences	29
	Recommandation 14	29
	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	31
	ANNEXE A - LISTE DES TÉMOINS	33
	ANNEXE B - LISTE DES MÉMOIRES	35
	PROCÈS-VERBAL	37

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE.....1

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....3

INTRODUCTION.....7

AMPLEUR ET NATURE DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS
PAR LE PÈRE OU LA MÈRE.....8

Recommandation 1.....10

LA CONVENTION DE LA HAYE SUR LES ASPECTS CIVILS DE L'ENLÈVEMENT
INTERNATIONAL D'ENFANTS.....10

A. Description de la Convention.....10

B. Lacunes de la Convention.....12

Recommandation 2.....14

C. Augmenter le nombre de pays signataires de la Convention.....14

Recommandation 3.....15

LES ENLÈVEMENTS INTERNATIONAUX D'ENFANTS ET LES PAYS NON
SIGNATAIRES DE LA CONVENTION DE LA HAYE.....15

Recommandation 4.....17

LES RÉACTIONS DU CANADA FACE AUX ENLÈVEMENTS D'ENFANTS :
SITUATION ACTUELLE ET PROPOSITIONS.....18

A. Situation actuelle.....18

1 Bureau d'enregistrement des enfants disparus.....18

2. Intervention policière.....19

Recommandation 5.....21

Recommandation 6.....22

Recommandation 7.....23

3. Extradition.....23

Recommandation 8.....24

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat qui lui est conféré au paragraphe 108(1) du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a établi un Sous-comité des droits de la personne et du développement international et lui a confié la responsabilité d'examiner les questions liées à la promotion et au respect des droits internationaux de la personne et à l'établissement d'objectifs en matière de développement durable humain.

Le Sous-comité a étudié la question de l'enlèvement international d'enfants et a soumis son premier rapport au Comité.

Votre Comité a adopté le rapport qui suit :

SOUS-COMITÉ DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENTE

Colleen Beaumier

MEMBRES

Raymonde Folco
Keith Martin
Svend Robinson
Diane St-Jacques

Jean Augustine
Paul Bonwick
Claudette Bradshaw
Maud Debien

AUTRE DÉPUTÉ AYANT PARTICIPÉ À CETTE ÉTUDE

Bob Mills

PERSONNEL

Janice Hilchie
Greffière du Sous-comité

Patricia Bégin et Gerald Schmitz
Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bill Graham

VICE-PRÉSIDENTS

Colleen Beaumier
Bob Mills

MEMBRES

Ted McWhinney
Denis Paradis
Charlie Penson
Julian Reed
Svend Robinson
Benoît Sauvageau
Bob Speller
Daniel Turp

Sarkis Assadourian
Jean Augustine
André Bachand
John Cannis
Maud Debien
Raymonde Folco
Gurmant Grewal

PERSONNEL

Janice Hilchie
Greffière du Comité

Gerald Schmitz et James Lee
Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS : SOLUTIONS DE RECHANGE

**Quatrième rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et du commerce international**

**Premier rapport du Sous-comité des droits de la personne
et du développement international**

**Bill Graham, député
Président du Comité**

**Colleen Beaumier, députée
Présidente du Sous-comité**

Avril 1998

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS : SOLUTIONS DE RECHANGE

Quatrième rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et du commerce international

Premier rapport du Sous-comité des droits de la personne
et du développement international

Bill Graham, député
Président du Comité

Colleen Beaumier, députée
Présidente du Sous-comité

Avril 1998

Chambre des communes
Canada

